

**1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE**

**DIREZIONE EDITORIALE**  
SETTORE SVILUPPO E RAPPORTI  
CON I MEZZI DI COMUNICAZIONE

*Spedizione in abbonamento postale - Gruppo I (70%)*

**Anno 134° — Numero 8**

**GAZZETTA**



**UFFICIALE**

**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

---

**PARTE PRIMA**

**Roma - Mercoledì, 17 febbraio 1993**

**SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ**

---

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA    UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI    VIA ARENULA 70    00100 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081

---

**CORTE COSTITUZIONALE**



# SOMMARIO

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 39. Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Previdenza e assistenza - I.N.P.S. - Pensioni - Somme indebitamente percepite per errore dell'ente erogante - Ripetibilità - Richiamo alla giurisprudenza della Corte - Nuove disposizioni incidenti sulle situazioni sostanziali poste in essere nella vigenza di quelle precedenti - Disparità di trattamento tra pensionati - Illegittimità costituzionale parziale.**

**(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 13, primo comma)**

*Pag.* 11

N. 40. Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Trasporto - Ente Ferrovie dello Stato - Controversie - Azione giudiziaria subordinata al preventivo reclamo in via amministrativa - Condizione di proponibilità fortemente lesiva del diritto di difesa - Richiamo alla sentenza della Corte n. 530/1989 - Illegittimità costituzionale.**

**(D.P.R. 30 marzo 1961, n. 197, art. 58)**

» 16

N. 41. Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Udienza preliminare - Persona non imputabile - Evidenza dagli atti - Sentenza di non luogo a procedere - Obbligo di pronuncia - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 431/1990) - Privazione della fase dibattimentale e del conseguente diritto alla prova - Irragionevole compressione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale.**

**(C.P.P., art. 425, primo comma)**

» 19

N. 42. Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Impiego pubblico - Magistrati - Trattamento economico di quiescenza - Riliquidazione con esclusione del meccanismo di adeguamento periodico - Richiamo alle sentenze nn. 501/1988 e 238/1990 della Corte - Richiesta di sentenza additiva - Discrezionalità legislativa - Inammissibilità.**

**(Legge 8 agosto 1991, n. 265, art. 2).**

**(Cost., artt. 3, 36, 38 e 136)**

» 23

N. 43. Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Regione - Regione Basilicata - Gruppi consiliari - Personale già in servizio con contratto a termine - Partecipazione ai concorsi - Questione già esaminata relativamente alla disciplina legislativa di altre regioni - Richiamo alla sentenza n. 187/1990 della Corte - Natura transitoria delle disposizioni - Necessità di una corretta interpretazione della norma - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.

(Legge regione Basilicata 22 dicembre 1986, n. 28, art. 19).

(Cost., artt. 3, 51, 97 e 117)

Pag. 28

N. 44. Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Minori - Applicazione della misura della custodia cautelare nei confronti degli imputati minorenni - Condizioni di applicabilità - Presupposti quantitativi (pena) e qualitativi (singole fattispecie) - Determinazione con il sistema del rinvio alle ipotesi previste per gli imputati adulti - Furto tentato monoaggravato - Criteri a valenza essenzialmente finalistica - Non fondatezza.

(D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, art. 23, primo comma, nel testo sostituito dall'art. 42 del d.lgs. 14 gennaio 1991, n. 12).

[Cost., art. 76; legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 3, lett. h)]

» 32

N. 45. Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Enti pubblici - Regioni Lombardia e Toscana - Gestione del bilancio - Indirizzi - Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri - Richiamo alla giurisprudenza della Corte - Esercizio della funzione soggetto all'osservanza di precisi requisiti di sostanza e di forma - Invasione di attribuzioni garantite alle regioni - Illegittimo strumento di controllo e compromissione della autonomia finanziaria - Violazione della riserva di legge - Non spettanza allo Stato - Annullamento parziale della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 125, del 29 maggio 1992

» 34

N. 46. Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro (controversie di) - Lavoratrici - Matrimonio e maternità - Licenziamenti individuali e collettivi - Procedure di mobilità - Estensione non giustificata della tutela - Ragionevolezza della difesa non solo di un interesse individuale ma anche di un interesse pubblico favorevole alla formazione della famiglia legittima fondata sul matrimonio - Esatta definizione del limite di durata in cui è contenuto il divieto di licenziamento - Non fondatezza.

(Legge 9 gennaio 1963, n. 7, art. 1, quinto comma).

(Cost., art. 3)

» 37

N. 47. Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993.

**Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.**

**Regione - Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Dipendente dell'Ente Ferrovie dello Stato - Trasferimento al commissariato per la liquidazione degli usi civici di Trieste nel quadro della mobilità del personale delle amministrazioni pubbliche - Tardività del ricorso rispetto ai provvedimenti in ipotesi lesivi delle attribuzioni regionali - Inammissibilità**

Pag. 39

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 febbraio 1993 (della regione Lombardia).

**Finanza pubblica allargata - Interventi urgenti in materia di finanza pubblica - Disposizioni relative ai prezzi contrattuali dei pubblici appalti - Eliminazione della revisione dei prezzi contrattuali e del metodo del «prezzo chiuso» ed imposizione del criterio del prezzo contrattuale invariabile - Affermata applicabilità della normativa impugnata anche agli appalti stipulati dalle regioni - Applicazione per le opere di qualunque importo delle norme del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406 e della direttiva del Consiglio CEE n. 90/531 del 17 settembre 1990 e successive norme di recepimento - Asserita invasione, mediante una normativa puntuale e di dettaglio, della sfera di competenza regionale in materia di «amministrazione del patrimonio», «contabilità e contratti» e «lavori pubblici di interesse regionale», materia già disciplinata con legge regionale 12 settembre 1983, n. 70 - Sottrazione alla legislazione regionale degli spazi attinenti alla disciplina in materia di opere di interesse della regione di qualunque importo, anche minimo e quindi anche al di sotto del valore limite di cinque milioni di ECU (cd. «soglia di rilevanza comunitaria») valevole per le opere di interesse dello Stato - Irragionevolezza, ingiustificata disparità di trattamento tra Stato e regione e violazione dell'autonomia finanziaria della regione.**

[Legge 23 dicembre 1992, n. 498, artt. 15, quinto comma, 12, terzo comma, e 2, primo comma, lett. d)].

(Cost., artt. 117, 118 e 119)

Pag. 43

N. 7. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 febbraio 1993 (della regione autonoma Valle d'Aosta).

**Sanità pubblica - Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421 - Attribuzione al Piano sanitario nazionale della determinazione degli indirizzi relativi alla formazione di base del personale e vincolo delle regioni ad adottare un proprio piano sanitario in conformità di quello nazionale - Disciplina delle attività nonché della struttura organizzativa delle UU.SS.LL. con riferimento alla figura del direttore generale, del direttore amministrativo, del direttore sanitario, del consiglio dei sanitari, del collegio dei revisori e del coordinatore dei servizi sociali - Disciplina delle aziende ospedaliere - Asserita invasione della sfera di competenza regionale in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, mediante l'adozione di una normativa analitica e di dettaglio esorbitante dai limiti della legge di delega - Violazione del diritto alla salute dei cittadini, nonché dell'autonomia finanziaria della regione - Violazione dei principi contenuti nella legge di delega n. 421/1992, che attribuisce poteri sostitutivi al Consiglio dei Ministri, ma non senza previa diffida, per l'attribuzione di poteri sostitutivi al Ministro della sanità relativamente alla nomina del direttore generale e del consiglio di revisori delle UU.SS.LL.**

(D.P.R. 30 dicembre 1992, n. 502).

[Statuto Valle d'Aosta, artt. 2, lett. a), 3, lettere h), i) ed l), e 4; Cost., artt. 32, 38, terzo e quarto comma, 76, 77 e 116]

» 49

- N. 8.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 febbraio 1993 (della regione Liguria).

**Finanza regionale - Riordino della finanza degli enti territoriali a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Mancata previsione dell'esenzione da detta imposta degli immobili posseduti dagli Istituti autonomi case popolari (I.A.C.P.) - Asserita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia residenziale pubblica e lesione della autonomia finanziaria ed amministrativa della regione, essendo gli I.A.C.P. enti strumentali delle regioni - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee (esenzione per gli immobili dello Stato, delle regioni, province e comuni e mancata esenzione per gli immobili degli I.A.C.P.) - Violazione dei principi contenuti nella legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421 (art. 4), nonché del principio della capacità contributiva - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 307/1983 e 486/1992.**

**(D.-L. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 7).**

**(Cost., artt. 3, 117, 118 e 119)**

Pag. 53

- N. 9.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 1993 (della provincia autonoma di Trento).

**Finanza pubblica allargata - Interventi urgenti in materia di finanza pubblica - Riduzione per le province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 1993, del 42 per cento delle risorse provenienti dal Fondo sanitario nazionale o dall'attribuzione dei contributi sanitari - Conferma per gli anni successivi al 1993 delle aliquote di riduzione di cui all'art. 4, undicesimo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 - Asserita violazione della sfera di autonomia finanziaria della provincia di Trento non giustificabile (come viceversa è stato ritenuto per analoghe riduzioni operate con la suddetta legge n. 412/1991, parimenti impugnata, dalla Corte costituzionale con sentenza n. 356/1992, sul presupposto del carattere provvisorio delle riduzioni stesse in attesa dell'emanazione della legge di «riforma sanitaria») in quanto con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, è stata disciplinata la «riforma sanitaria» stessa - Ingiustificata disparità di trattamento delle province autonome rispetto alle regioni di diritto comune, nonché alle regioni a statuto speciale, per le quali la riduzione opera in misura inferiore - Violazione del principio di copertura finanziaria per l'accollo alla provincia autonoma dell'onere finanziario derivante dalla riduzione dei fondi e contributi - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 381/1990, 356, 392, 427 e 462 del 1992.**

**(Legge 23 dicembre 1992, n. 498, art. 8, primo comma).**

**(Cost., artt. 3, 5 e 81; statuto Trentino-Alto Adige, titolo sesto)**

» 56

- N. 47.** Ordinanza del tribunale di Genova del 16 novembre 1992.

**Processo penale - Dibattimento - Pregressa conoscenza degli atti delle indagini preliminari da parte dei giudici per averne preso visione in occasione della richiesta di applicazione della pena proposta dall'imputato e respinta dal collegio - Lamentata omessa previsione di incompatibilità - Irrazionalità - Compressione del diritto di difesa - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 124 e 186 del 1992.**

**(C.P.P. 1988, art. 34, secondo comma).**

**(Cost., artt. 3 e 24)**

» 60

N. 48. Ordinanza della corte di appello di Roma del 9 marzo 1992.

**Armi e materie esplodenti - Circostanza attenuante speciale di cui all'art. 5 della legge n. 895/1967 - Ambito di applicazione - Ritenuta operatività nei confronti degli autori del reato di vendita di armi senza licenza ma non nei confronti dei responsabili del reato di comodato di armi - Conseguente inconcedibilità a questi ultimi dell'amnistia di cui al d.P.R. n. 75/1990 applicabile solo ove ricorra la citata attenuante - Ingiustificata disparità di trattamento.**

[Legge 2 ottobre 1967, n. 895, art. 5; legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 22; d.P.R. 12 aprile 1990, n. 75, art. 1, primo comma, lett. d)].

(Cost., art. 3)

Pag. 62

N. 49. Ordinanza della pretura di Sondrio, sezione distaccata di Morbegno, del 17 settembre 1992.

**Edilizia e urbanistica - Esecuzione di opere in zone sottoposte a vincolo ambientale senza la prescritta autorizzazione - Insuscettibilità di estinzione di tale reato (di pericolo presunto) anche in presenza di provvedimento concesso in sanatoria - Diversità di disciplina rispetto ai reati previsti dall'art. 20 della legge n. 47/1985 - Lamentato eguale trattamento tra chi abbia ottenuto l'autorizzazione in sanatoria e chi non abbia conseguito tale provvedimento.**

(D.-L. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1-sexies, convertito in legge 8 agosto 1985, n. 431).

(Cost., art. 3)

» 64

N. 50. Ordinanza della pretura di Verona, sezione distaccata di Soave, dell'8 ottobre 1992.

**Edilizia e urbanistica - Esecuzione di opere abusive in zone sottoposte a vincolo paesistico - Intervenuta autorizzazione in sanatoria - Persistenza dell'obbligo (anziché della facoltà) per il giudice di ordinare il ripristino dello stato dei luoghi - Prospettata incidenza sul principio di buon andamento della p.a. a causa della insuperabile contraddittorietà tra il provvedimento che il giudice è obbligato ad emettere e quello autorizzativo già concesso dalla pubblica amministrazione.**

(Legge 8 agosto 1985, n. 431, art. 1-sexies, cpv.).

(Cost., art. 97)

» 65

N. 51. Ordinanza del pretore di Imperia del 30 ottobre 1992.

**Regione Liguria - Inquinamento - Esercizio dell'attività di raccolta e demolizione di autoveicoli senza la autorizzazione prescritta dalla normativa statale - Previsione, con legge regionale, di una autorizzazione generalizzata per tale tipo di attività - Conseguente depenalizzazione di fattispecie penalmente rilevante per la normativa statale - Indebita interferenza da parte della regione in materia di esclusiva competenza statale.**

(Legge regione Liguria 8 gennaio 1990, n. 1, art. 21, quarto comma).

(Cost., artt. 3 e 25)

» 66

N. 52. Ordinanza della pretura di Enna, sezione distaccata di Piazza Armerina, del 14 aprile 1992.

**Regione Sicilia - Inquinamento - Insediamenti produttivi (nella specie impianti di potabilizzazione realizzati con finanziamento regionale) - Scarichi - Previsione, con legge regionale, di una proroga del termine di adeguamento degli scarichi stabilito dalla normativa statale - Ingiustificata indebita interferenza in materia di esclusiva competenza statale - Conseguente previsione per la sola regione Sicilia di un termine di adeguamento diverso rispetto a quello valevole per il resto del territorio nazionale.**

(Legge regione Sicilia 1° febbraio 1991, n. 8, art. 3).

(Cost., artt. 3, 25, 116 e 117)

Pag. 68

N. 53. Ordinanza del pretore di Frosinone del 2 dicembre 1992.

**Previdenza e assistenza sociale - Crediti per retribuzione in caso di insolvenza del datore di lavoro - Obbligo di corresponsione da parte del Fondo di garanzia gestito dall'I.N.P.S. con limitazione ad un dato ammontare, per un periodo di tempo circoscritto - Assoggettamento della relativa richiesta a termine di decadenza di un anno - Eccesso dai limiti della legge di delega n. 428/1990 (di esecuzione della direttiva CEE n. 80/1987) per la previsione di un regime speciale di azione di risarcimento non previsto dalla direttiva CEE e, oltretutto, più sfavorevole rispetto sia alla procedura ordinaria di ricorso al Fondo che alla disciplina generale dell'azione di risarcimento del danno.**

(D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 80, art. 2, settimo comma).

(Cost., art. 76)

» 70

N. 54. Ordinanza del tribunale di sorveglianza di Campobasso del 2 dicembre 1992.

**Ordinamento penitenziario - Divieto di concessione di benefici (nella specie: semilibertà) per gli appartenenti alla criminalità organizzata o per i condannati di determinati delitti - Revoca degli stessi a seguito di comunicazione dell'autorità di polizia in assenza delle condizioni previste dall'art. 58-ter della legge n. 354/1975 (collaborazione con la giustizia) - Irragionevole equiparazione di situazioni differenziate (soggetti che possono collaborare e soggetti che non possono collaborare per cause a loro non ascrivibili) - Prospettata violazione del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole con incidenza sulla funzione rieducativa della pena.**

(D.-L. 8 giugno 1992, n. 306, art. 15, secondo comma, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356).

(Cost., artt. 3, 25 e 27)

» 73

N. 55. Ordinanza della Corte di cassazione del 7 marzo 1992.

**Processo penale - Persona offesa dal reato - Istanza per la comunicazione della richiesta di archiviazione del p.m. - Avviso finalizzato all'opposizione a tale richiesta - Mancato adempimento - Lamentata omessa previsione di impugnabilità del decreto di archiviazione - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa.**

(C.P.P. 1988, art. 409, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 24)

» 77



N. 56. Ordinanza del pretore di Roma del 22 dicembre 1992.

**Locazione di immobili urbani - Uso abitativo - Proroga biennale del contratto - Ritenuta operatività di diritto anche in assenza di trattative relative a nuovo canone - Irragionevole compressione del diritto di proprietà - Richiamo ai principi delle sentenze nn. 89/1984 e 108/1986.**

**(Legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 11, ultimo comma).**

**(Cost., art. 42)**

Pag. 79

N. 57. Ordinanza della Corte di cassazione del 17 dicembre 1992.

**Previdenza e assistenza sociale - Indennità premio di fine servizio corrisposta dall'I.N.A.D.E.L. - Esclusione della corresponsione di detta indennità ai dipendenti degli enti locali relativamente al periodo di servizio non di ruolo prestato, qualora, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 152/1958, non sia stato prestato senza soluzione di continuità servizio da titolare - Lamentato disconoscimento di parte considerevole del trattamento di fine rapporto, acquisito come frutto di attività lavorativa - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 208/1986, dichiarativa di illegittimità costituzionale di norma concernente fattispecie analoga.**

**[Legge 8 marzo 1958, n. 152, art. 4, secondo comma, lett. b)].**

**(Cost., art. 36)**

» 81



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 39

*Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Previdenza e assistenza - I.N.P.S. - Pensioni - Somme indebitamente percepite per errore dell'ente erogante - Ripetibilità - Richiamo alla giurisprudenza della Corte - Nuove disposizioni incidenti sulle situazioni sostanziali poste in essere nella vigenza di quelle precedenti - Disparità di trattamento tra pensionati - Illegittimità costituzionale parziale.****(Legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 13, primo comma).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giuseppe BORZELLINO;*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) di interpretazione autentica dell'art. 52, secondo comma, della legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 7 febbraio 1992 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto dall'I.N.P.S. contro Ferrari Tenca Luisa, iscritta al n. 235 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 1992;

2) ordinanza emessa il 12 maggio 1992 dal Pretore di Trieste nel procedimento civile vertente tra Tomasi Anna ed altra e l'I.N.P.S., iscritta al n. 363 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti gli atti di costituzione di Ferrari Tenca Luisa, di Stener Maddalena e dell'I.N.P.S. nonchè gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 1992 il Giudice relatore Francesco Greco;

Uditi gli avvocati Felice Assennato e Franco Agostini per Ferrari Tenca Luisa, Salvatore Cabibbo per Stener Maddalena, Fabrizio Ausenda, Giancarlo Perone e Tiziano Treu per l'I.N.P.S.;

### *Ritenuto in fatto*

I. — Il Tribunale di Milano, con sentenza del 18 ottobre 1989, in grado di appello accoglieva la domanda proposta da Gilardi Maria, titolare di pensione di reversibilità e di pensione diretta di vecchiaia, contro l'I.N.P.S. intesa ad ottenere la declaratoria di irripetibilità, ai sensi dell'art. 52 della legge n. 88 del 1989, della somma corrispondente alla quota fissa di contingenza sulla pensione di reversibilità, secondo l'I.N.P.S. non dovuta in quanto già riscossa sulla pensione diretta, in violazione del divieto di cumulo di cui all'art. 19 della legge 21 dicembre 1978, n. 843.

L'I.N.P.S. ricorreva in Cassazione. La Corte ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 38, 101, 104 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, definita di interpretazione autentica della predetta norma.

Ha anzitutto ritenuto la rilevanza della questione poichè la norma denunciata opera retroattivamente, e quindi è applicabile alla fattispecie.

Nel merito ha osservato che la norma censurata, nonostante la definizione espressa del legislatore, è innovativa.

L'art. 52 della legge n. 88 del 1989 è stato determinato dalla finalità di porre termine alle incertezze ermeneutiche cui aveva dato luogo l'art. 80 del R.D. 28 agosto 1924, n. 1422 e ha previsto l'irripetibilità delle somme riscosse in buona fede in ogni ipotesi di indebito, conseguente ad ogni possibile atto e ad ogni fase di gestione del rapporto pensionistico (sia essa di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione), salva soltanto l'ipotesi del dolo dell'assicurato, eliminando così ogni discriminazione dei pensionati del settore privato, rispetto a quelli del settore pubblico o ai titolari di pensioni di guerra. In tali sensi è stata costantemente interpretata dalla stessa Corte di Cassazione, e ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte Costituzionale, (sent. n. 383 del 1990).

L'art. 13, primo comma, della legge n. 412 del 1991, ora denunciato, invece modificando il precedente regime, introduce quattro innovazioni:

- a) la necessità, perché operi la sanatoria, che le somme siano corrisposte in base a formale, definitivo provvedimento;
- b) che di questo sia data comunicazione all'interessato;
- c) che l'errore risulti dal provvedimento stesso e sia imputabile all'ente erogatore;
- d) che, a parte l'ipotesi di dolo dell'interessato, non vi sia stata omessa o incompleta segnalazione da parte del pensionato di fatti incidenti sul diritto e sulla misura della pensione goduta e non riconosciuti già dall'ente competente.

Secondo la Corte remittente, si sarebbe effettuata una disciplina più rigorosa di quella che, secondo il più restrittivo degli orientamenti allora formati, si poteva desumere dall'art. 80, terzo comma, del R.D. n. 1422 del 1924.

In effetti, si è ristretto ulteriormente l'ambito dell'irripetibilità attraverso il requisito della comunicazione «espressa» del provvedimento erroneo — anch'essa non richiesta dalla legge del 1988 — dato che, a causa dell'operatività di sistemi di automazione e informatizzazione, i maggiori importi della pensione (o dei suoi elementi accessori) vengono ad essere conosciuti dall'interessato soltanto al momento dell'erogazione o, al più, all'atto del ricevimento del certificato o dell'avviso di pagamento; senza considerare che ormai si praticano sistemi di pagamento che portano al diretto accredito o all'invio di assegni bancari.

Si sono introdotti a carico del pensionato oneri di comunicazione estranei alla disciplina della norma interpretata, la conoscenza di fatti e della loro rilevanza giuridica. In definitiva, si è creata una specie di presunzione giuridica di conoscenza che viene a rendere irrilevante l'errore in cui sia incorso l'Ente previdenziale e la buona fede del pensionato con pratica equiparazione al dolo del silenzio del pensionato e con sovvertimento del principio di buona fede cui è improntato l'ordinamento giuridico.

Sarebbero stati violati:

a) l'art. 3 della Costituzione, in quanto irrazionalmente il legislatore non ha scelto della precedente norma una delle possibili sue interpretazioni ma le ha attribuito un significato nuovo e diverso ed in definitiva ha sovrapposto la norma nuova alla precedente;

b) gli artt. 103 e 104 della Costituzione perché si sarebbe sottratto al giudice il compito istituzionale di interpretare ed applicare autonomamente una disposizione di legge che pure si è preteso di mantenere in seno all'ordinamento;

c) ulteriormente l'art. 3 della Costituzione in quanto si sarebbe creata una disparità di trattamento:

1) fra pensionati, nei cui confronti l'art. 52 della legge n. 88 del 1989 è stato già applicato conformemente al significato che scaturiva dal suo testo e dall'uniforme orientamento giurisprudenziale, e pensionati i quali, per il solo fatto dell'attuale pendenza dei giudizi sulla ripetibilità delle somme da essi percepite, sarebbero assoggettati alla meno favorevole disciplina sopravvenuta;

2) fra pensionati che abbiano ricevuto prestazioni indebite attribuite con formale provvedimento e pensionati che le abbiano ricevute, come nella specie, con modalità «diverse»;

3) fra pensionati del settore privato e quelli del settore pubblico, per i quali si porrebbero le limitazioni ora introdotte;

d) l'art. 38 della Costituzione perché le somme da ripetersi e percepite dal pensionato in buona fede sarebbero state destinate a soddisfare bisogni propri e della famiglia.

2. — L'ordinanza, ritualmente notificata e comunicata, è stata altresì pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*.

2.1. — Nel giudizio davanti a questa Corte, si sono costituiti la parte privata e l'I.N.P.S..

2.2. — La parte privata ha svolto argomenti sovrapponibili a quelli della Corte remittente.

La difesa dell'I.N.P.S. ha eccepito anzitutto la inammissibilità della questione rilevando che, si tratta nella specie di modificazione del trattamento pensionistico disposta *ope legis* (art. 19 della legge 21 dicembre 1978, n. 843), per cui il relativo provvedimento, benché emesso in ritardo, non è affetto da errore essenziale con la conseguenza che l'indebito pagamento ricade pienamente nell'area di applicabilità dell'art. 2033 cod. civ.

Nel merito ha rilevato che:

— nessun precetto costituzionale preclude al legislatore in sede di interpretazione autentica di dare a una norma retroattivamente un nuovo significato tanto più quando, come nella specie, l'operazione risulti ragionevole e giustificata in vista delle necessità di contenimento della spesa pubblica;

— anche per i pensionati del settore pubblico, il legislatore, in sede di interpretazione autentica dell'art. 206 del d.P.R. n. 1092 del 1973 (art. 3 della legge n. 428 del 1985) ha previsto la ripetibilità delle somme erogate a seguito di ricalcolo automatizzato, senza che sia emanato alcun provvedimento formale, in base ad una *ratio* identica a quella sottesa alla norma censurata;

— la sottrazione alla sanatoria degli errori incidenti nella fase gestionale risponde alle esigenze proprie di un settore dell'ordinamento in costante evoluzione, rispetto al quale un errore «imputabile» agli enti competenti può ipotizzarsi solo con riguardo all'emissione di provvedimenti formali;

— obblighi di denuncia, a carico del pensionato, di situazioni rilevanti ai fini del diritto e della misura del trattamento pensionistico erano già noti all'ordinamento previdenziale (art. 6, quarto e quinto comma, art. 8, terzo comma, della legge n. 638 del 1983);

— la sollecitudine con la quale il legislatore ha attuato il censurato intervento interpretativo, esclude che le disparità di trattamento ipotizzate nell'ordinanza di rimessione possano essersi verificate, in misura apprezzabile.

2.3. — L'Avvocatura Generale dello stato ha concluso negli stessi sensi.

3. — Identica questione è stata sollevata dal Pretore di Trieste con ordinanza del 12 maggio 1992 (R.O. n. 363 del 1992).

Nel giudizio si è costituita la parte privata che ha insistito per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata, in base ad argomenti sovrapponibili a quelli esposti dal giudice remittente.

È altresì intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, la quale ha concluso per l'inammissibilità o per l'infondatezza della questione.

4. — Nell'imminenza dell'udienza hanno depositato memorie le parti private costituite nel giudizio introdotto con la ordinanza n. 235 del 1992, l'I.N.P.S. e l'Avvocatura dello Stato.

La difesa della parte privata ha ribadito il contenuto profondamente innovativo della norma censurata, contrastante con i principi stabiliti in materia da questa Corte con la sentenza n. 383 del 1990 e, conseguentemente, con quelli di cui all'art. 38 della Costituzione.

Ha contestato l'assunto secondo cui la norma censurata avrebbe conseguito il risultato di rendere omogeneo il trattamento degli assicurati presso l'A.G.O. e dei pubblici dipendenti.

5. — La difesa dell'I.N.P.S. ha ribadito che il legislatore può determinare il significato e la portata di disposizioni precistenti che si prestino a dubbi esegetici, come nella specie è avvenuto per il citato art. 52 della legge n. 88 del 1989; che, eccezion fatta per i casi di cui all'art. 25 della Costituzione, può disporre retroattivamente; che la retroattività della disposizione censurata risponde, poi, anche alla precisa logica di evitare una eccessiva dilatazione della spesa pubblica; che la norma in questione non crea le denunciate disparità di trattamento con il settore pubblico posto che anche per i pubblici dipendenti si è avuta una norma interpretativa (art. 3 legge n. 428 del 1985) strutturata sulla medesima falsariga dell'art. 13 della legge n. 412 del 1991.

Ha, infine, osservato in particolare che la sentenza di questa Corte sulla legittimità dell'art. 52 della legge n. 88 del 1989 non può essere additata come causa di illegittimità di ogni diversa disciplina.

6. — L'Avvocatura Generale dello Stato ha ribadito le proprie conclusioni, svolte in sede di intervento e per il resto si è riportata alle deduzioni dell'I.N.P.S.

#### *Considerato in diritto*

1. — I due giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza per evidenti ragioni di connessione in quanto prospettano la stessa questione.

2. — La Corte deve verificare se l'art. 13, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, stabilendo che le disposizioni di cui all'art. 52, comma 2, della legge 9 marzo 1988, n. 88 si interpretano nel senso che la sanatoria ivi prevista opera in relazione alle somme corrisposte in base a formale, definitivo provvedimento del quale sia stata data espressa comunicazione all'interessato e che risulti viziato da errore di qualsiasi natura imputabile all'ente erogatore, salvo che l'indebita percezione sia dovuta a dolo dell'interessato; e prevedendo, inoltre, che l'omessa od incompleta segnalazione da parte del pensionato di fatti incidenti sul diritto o sulla misura della pensione goduta, che non siano già conosciuti dall'ente competente, consente la ripetibilità delle somme indebitamente percepite, violi:

A) il combinato disposto degli artt. 3, 101 e 104 della Costituzione, in quanto il legislatore non ha mantenuto in vigore la norma interpretata, scegliendo nel contempo e autenticamente sanzionando una delle possibili sue interpretazioni in relazione a precedenti contrasti, ma ha attribuito alla norma stessa un significato nuovo che non si sarebbe raggiunto attraverso l'uso degli strumenti esegetici di cui all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale: perché la norma nuova ha del tutto sostituito la precedente con evidente eccesso dai limiti della ragionevolezza e con sottrazione al giudice del compito istituzionale di interpretare ed applicare — in modo autonomo ed indipendente da ogni altro potere — un articolo di legge che pure si è preteso di mantenere in seno all'ordinamento;

B) ulteriormente, lo stesso art. 3 della Costituzione, in quanto si sarebbe creata disparità di trattamento:

1) fra pensionati, nei cui confronti l'art. 52 della legge n. 88 del 1989 è stato già applicato conformemente al significato che scaturiva dal suo testo e dall'uniforme orientamento giurisprudenziale, e pensionati i quali, per il solo fatto dell'attuale pendenza dei giudizi sulla ripetibilità delle somme da essi percepite, restano assoggettati alla meno favorevole disciplina sopravvenuta;

2) fra pensionati che abbiano ricevuto prestazioni indebite attribuite con formale provvedimento e pensionati che le abbiano ricevute, come nella specie, con modalità «diverse»;

3) fra pensionati del settore privato e quelli del settore pubblico, per i quali non si pongono le limitazioni oggi vigenti per i primi e che l'art. 52 della legge n. 88 del 1989 (sentenza n. 383 del 1989) aveva inteso sopprimere, istituendo una parità di trattamento fra i due settori;

C) l'art. 38 della Costituzione, in quanto il riconoscere all'ente previdenziale il diritto di ripetere somme erogate per errore, ma percepite in buona fede dal pensionato — e da questi, secondo un dato notorio, destinate a soddisfare bisogni alimentari propri e della famiglia — comporta una diminuzione, per periodi di tempo talora notevoli, dei trattamenti previdenziali e riduce i mezzi con cui l'assicurato deve far fronte alle dette esigenze di vita.

3. — Va per prima esaminata la eccezione di inammissibilità sollevata dall'I.N.P.S. nel rilievo che nel giudizio *de quo* non si controverte sulla ripetibilità delle somme corrisposte per errore in quanto la modificazione della posizione dell'assicurato è avvenuta *ope legis* in forza dell'art. 19 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, e quindi, attesa la irrilevanza del ritardo nell'emissione del relativo provvedimento di recupero della somma, non sussiste l'errore richiesto per la sanatoria di cui all'art. 52 citato ed i pagamenti effettuati non si sottraggono alla norma generale dell'art. 2033 cod. civ.

L'eccezione è destituita di fondamento.

Non rileva che il pagamento delle somme delle quali si chiede la ripetizione sia avvenuto a seguito della ritardata applicazione di una disposizione di legge (art. 19 legge n. 483 del 1978) in quanto l'art. 52, secondo comma, legge n. 88 del 1989 prende in considerazione l'errore di qualsiasi natura, di fatto e di diritto.

Del resto, la Corte remittente nel giudizio di rilevanza della questione sollevata, ha ritenuto esplicitamente applicabile alla fattispecie l'art. 52 citato interpretato autenticamente dall'art. 13 denunciato.

4. — Si deve, quindi, accertare se effettivamente la disposizione impugnata possa qualificarsi di interpretazione autentica.

Si è già affermato (sentt. nn. 390 del 1990 e 455 del 1992) che, ai fini che interessano, non rileva la qualificazione riportata nel titolo della norma, ma deve indagare la sua reale rispondenza al contenuto dispositivo. Pertanto, è di interpretazione autentica quella disposizione che, si riferisca e si saldi con quella da interpretare ed intervenga esclusivamente sul significato normativo di quest'ultima senza, però, intaccare o integrare il dato testuale ma solo chiarendone o esplicandone il contenuto ovvero escludendo o enucleando uno dei significati possibili; e ciò al fine di imporre poi all'interprete un determinato significato normativo.

4.1 — Dall'esame comparativo delle disposizioni di cui trattasi, quella interpretata e quella interpretatrice, nel nuovo testo, si riscontrano chiaramente delle aggiunte, profonde e radicali, tali da far ritenere quella impugnata una disposizione innovativa.

Sono introdotti i seguenti elementi nuovi:

a) la necessità che le somme da ripetersi siano state corrisposte in base ad un provvedimento definitivo;

b) la necessità della comunicazione di quest'ultimo all'interessato;

c) la omessa od incompleta segnalazione da parte del pensionato di fatti incidenti sul diritto o sulla misura della pensione goduta i quali non siano già conosciuti dall'ente erogatore.

5. — Il legislatore indubbiamente può regolare la materia con disposizioni nuove e può espressamente disporre la operatività anche per il passato; può dare, cioè, espressamente alle dette disposizioni efficacia retroattiva. Ma per la materia penale non può violare i limiti derivanti dal divieto espresso posto dall'art. 25 della Costituzione e per tutte le materie non può superare quelli posti da altri precetti costituzionali (sent. n. 123 del 1988).

6. — Nella fattispecie non sono stati violati gli artt. 101 e 104 della Costituzione. Infatti, al legislatore spetta la potestà di effettuare una data interpretazione di una legge o disposizione di legge. L'esercizio di detta potestà non può considerarsi di per se lesivo della sfera riservata al potere giudiziario. Invero, non è ipotizzabile, a favore del giudice, una riserva della facoltà di interpretazione che possa precludere quella spettante al legislatore. L'attribuzione per legge ad una norma di un dato significato non tocca la *potestas judicandi* ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto di tale *potestas*, così come risulta dal precetto integrato (sent. n. 6 del 1988).

Inoltre, l'esercizio del potere del legislatore e quello del giudice avviene su due piani diversi: l'uno, quello del legislatore, su quello delle fonti, l'altro, quello del giudice, ai fini dell'applicazione della norma (sent. n. 455 del 1992).

6.1 — Risultano, invece, violati gli artt. 3 e 38 della Costituzione per la conferita qualificazione di interpretazione autentica la quale mira evidentemente a riconoscere efficacia retroattiva alla disposizione impugnata, sicchè essa si applicherebbe anche ai rapporti sorti precedentemente alla data della sua entrata in vigore o comunque pendenti alla stessa data.

Da quanto innanzi esposto deriva una evidente disparità di trattamento tra pensionati a favore dei quali, in applicazione dell'art. 52 della legge n. 88 del 1989, nella interpretazione data ad essa dalla Corte di cassazione e ritenuta non costituzionalmente illegittima da questa Corte (sent. n. 383 del 1990); è stata sancita la irripetibilità delle somme percepite in buona fede nella sussistenza di un errore di fatto o di diritto come causa dell'erogazione della somma risultata poi non dovuta ed in mancanza di dolo, e pensionati, invece, che sarebbero soggetti alla nuova disposizione nonostante che la situazione che ad essi fa capo si sia verificata prima della data della stessa.

6.2 — La nuova disposizione, incidendo sulle situazioni sostanziali poste in essere nella vigenza di quella precedente, frustra l'affidamento di una vasta categoria di cittadini nella sicurezza giuridica che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto (sentt. nn. 349 del 1985, 822 del 1988, 155 del 1990); tanto più che sarebbero colpiti pensionati a reddito non elevato, i quali hanno destinato alla soddisfazione dei bisogni alimentari propri e della famiglia le somme percepite e che dovrebbero essere restituite. Onde la violazione dell'art. 38 della Costituzione.

Nè la finalità della contrazione della spesa pubblica sottesa alla disposizione in esame è ragione sufficiente a giustificare le evidenziate violazioni dei suddetti precetti costituzionali.

Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale dedotti dal giudice remittente.

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riunisce i giudizi; dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) nella parte in cui è applicabile anche ai rapporti sorti precedentemente alla data della sua entrata in vigore o comunque pendenti alla stessa data.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1993.

*Il Presidente:* BORZELLINO

*Il redattore:* GRECO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 40

Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Trasporto - Ente Ferrovie dello Stato - Controversie - Azione giudiziaria subordinata al preventivo reclamo in via amministrativa - Condizione di proponibilità fortemente lesiva del diritto di difesa - Richiamo alla sentenza della Corte n. 530/1989 - Illegittimità costituzionale.****(D.P.R. 30 marzo 1961, n. 197, art. 58).****LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 58 del d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197 (Revisione delle condizioni per il trasporto delle cose sulle ferrovie dello Stato) promosso con ordinanza emessa il 18 maggio 1992 dal Pretore di Lecce nel procedimento civile vertente tra Marini Walter e l'Ente Ferrovie dello Stato ed altra, iscritta al n. 404 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti l'atto di costituzione di Marini Walter nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 15 dicembre 1992 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Uditi gli avvocati Luigi Palese per Marini Walter e l'Avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. — Marini Walter, fioraio, citava in giudizio l'Ente Ferrovie dello Stato esponendo di aver acquistato fiori freschi, spediti tramite ferrovia alla stazione di Lecce, dove il 23 marzo 1987 non ne veniva in possesso, sebbene avesse pagato anticipatamente la somma di 1.019.652. La merce, infatti, non gli era stata consegnata, perché — come attestato da un funzionario dell'Ente sulla lettera di vettura — era mancante in magazzino. Il Marini chiedeva quindi al Pretore di Lecce la condanna del vettore alla restituzione della somma versata, al risarcimento del danno per il mancato guadagno, al pagamento delle spese e competenze del giudizio.

Si costituiva in giudizio l'Ente Ferrovie dello Stato deducendo che l'azione era improponibile, in quanto il Marini aveva omesso di presentare il reclamo preventivo prescritto dall'art. 58 del d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197, in ordine alle nuove condizioni e tariffe per il trasporto di merci a mezzo delle Ferrovie dello Stato. L'eccezione veniva altresì sollevata dalle Assicurazioni Generali s.p.a, chiamate in giudizio dalle Ferrovie su autorizzazione del magistrato.

All'esito del procedimento, il Pretore ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58 del d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197, nella parte in cui preclude l'azione giudiziaria contro l'Ente Ferrovie dello Stato ove prima non venga presentato reclamo in via amministrativa e l'Amministrazione non provveda nel termine di 90 giorni.



Ha osservato il remittente che la norma, pur avendo la finalità di concedere all'Amministrazione uno *spatium* deliberandi prima di essere convenuta in giudizio, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.

La situazione di inferiorità del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione e la sproporzione del termine di novanta giorni inteso ad assicurare alle Ferrovie dello Stato la possibilità di vagliare le doglianze dei privati sarebbero in contrasto insanabile con il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e con il diritto di agire in giudizio, facendo valere i propri diritti contro gli atti della Pubblica Amministrazione senza esclusione o limitazione di sorta.

Del resto, queste stesse considerazioni sarebbero alla base della decisione della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 15 del 18 gennaio 1991, avrebbe dichiarato, per contrasto con gli stessi parametri costituzionali, l'illegittimità dell'art. 20 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, contenente l'approvazione del testo unico delle disposizioni in materia postale, di banco posta e delle telecomunicazioni, nella parte in cui non prevede l'esperibilità dell'azione giudiziaria anche in assenza del preventivo reclamo in via amministrativa.

2. — È intervenuto Marini Walter, il quale, con una memoria in data 10 giugno 1992, ha concluso per l'accoglimento dell'ordinanza di remissione.

Ha osservato la parte privata che la disparità di trattamento fra l'Ente e i privati è del tutto ingiustificata, atteso che nei confronti dei secondi essa non avrebbe dovuto proporre reclamo, nè attendere la scadenza di alcun termine, per far valere le proprie ragioni. Nella materia di trasporto, poi, esisterebbe un cospicuo numero di disposizioni legislative nel cui groviglio il cittadino avrebbe difficoltà di «destreggiarsi», anche per la mancanza di idonea pubblicità (su stampati o su fogli informativi) da parte dell'Ente.

La Corte non dovrebbe far altro, perciò, che ribadire l'orientamento già espresso con le sentenze nn. 15 del 1991 e 93 del 1979.

3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto il rigetto della questione perchè manifestamente infondata.

Ha osservato l'Avvocatura che la disposizione impugnata — la quale comunque non preclude il diritto dell'utente di agire in giudizio — troverebbe la sua piena giustificazione nelle esigenze tecnico-amministrative del vasto apparato aziendale delle Ferrovie dello Stato. Il reclamo preventivo permetterebbe il controllo, la valutazione e la gestione di «un pericoloso contenzioso», e porrebbe l'Ente nella condizione di adottare, caso per caso, la soluzione migliore per i rapporti controversi. La norma infatti consentirebbe, con la presentazione di un semplice reclamo amministrativo, e senza alcun impegno economico, di risolvere facilmente le controversie con le Ferrovie. Diversamente, il privato dovrebbe affrontare l'alea e l'impegno economico di un giudizio; e, certo, l'abrogazione della norma comporterebbe, specialmente per le questioni di modesto valore, una minore tutela per i privati.

Del resto, la disposizione non costituirebbe peraltro una novità nel nostro ordinamento, come testimonia, ad esempio, il termine di 60 giorni previsto, in favore dell'assicuratore, dall'articolo 22 della legge 24 dicembre 1969, n. 990, o quello di 90 giorni in favore delle gestioni liquidatorie ministeriali, di cui all'articolo 9 della legge 4 dicembre 1956, n. 1404.

Il vantaggio di tali disposizioni sarebbe duplice: da un lato, esse garantirebbero una rapida soddisfazione delle pretese immediatamente accoglibili e, dall'altro, eviterebbero agli enti preposti all'erogazione di servizi di pubblico interesse o alle pubbliche amministrazioni (con benefici degli stessi organi giurisdizionali) carichi di contenzioso inutili e gravosi.

La Corte costituzionale avrebbe ritenuto costituzionalmente legittimo l'obbligo del preventivo reclamo amministrativo, con riferimento alle controversie del personale delle aziende di trasporto in concessione (sent. n. 93 del 1979). E su tali linee si sarebbe attestato il legislatore nel formulare l'articolo 5 della legge 11 maggio 1990, n. 108, che sancisce l'improcedibilità della domanda giudiziale non preceduta dalla richiesta di conciliazione.

Non sarebbe invece pertinente, secondo l'Avvocatura, il richiamo alla sentenza n. 15 del 1991, con la quale la Corte ha ritenuto illegittimo l'articolo 20 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, che, nella materia dei servizi postali, avrebbe sanzionato con la decadenza dell'azione la mancata proposizione del preventivo reclamo amministrativo. La norma impugnata, invero, non prescriverebbe alcun termine di decadenza, e non sussisterebbe pertanto alcuna compressione del diritto di azione. Il reclamo in sede amministrativa si configurerebbe come condizione di mera procedibilità, e in quanto tale non idonea a ledere i principi costituzionali invocati.

*Considerato in diritto*

1. — Il Pretore di Lecce sottopone all'esame della Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58 del d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197, in relazione agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, nella parte in cui preclude l'azione giudiziaria contro l'Ente Ferrovie dello Stato ove prima non venga presentato il reclamo in via amministrativa e l'Ente non provveda nel termine di novanta giorni.

2. — La questione è fondata.

L'art. 58 del d.P.R. n. 197 del 1961 subordina il promovimento delle azioni basate «sulle condizioni e tariffe» del trasporto ferroviario delle merci al previo reclamo in via amministrativa seguito da risposta o dall'inutile decorso del termine di novanta giorni. In qualche modo esso riproduce lo schema disegnato dal primo comma dell'art. 443 del codice di procedura civile, con la differenza, però, che «la definizione di queste controversie implica un complesso di accertamenti tecnici per i quali gli enti previdenziali dispongono di un'apposita organizzazione e di personale specializzato, onde appare opportuno, nell'interesse dello stesso assicurato, che la fase giudiziaria sia preceduta da un esame della controversia in sede amministrativa» (sentenza n. 15 del 1991). Mentre in altro tipo di controversie, come quella in esame, la giurisdizione ordinaria si presenta ben più attrezzata e funzionale, dovendosi accertare (analogamente a quanto accade nell'Amministrazione postale) fatti di inadempimento, cioè disservizi, con la conseguente responsabilità per danni. Per «questo tipo di accertamenti il giudice dispone di strumenti e conoscenze adeguati, mentre l'esperienza attesta la scarsa funzionalità, come mezzo di prevenzione delle liti, della condizione di accesso alla giurisdizione prescritta dalla norma impugnata» (sentenza n. 15 del 1991).

Si tratta, insomma, di una condizione di proponibilità che menoma fortemente il diritto di difesa garantito dall'articolo 24 della Costituzione.

3. — Ma si tratta anche di un privilegio ingiustificato, come tale lesivo del principio di uguaglianza stabilito con l'art. 3 della Costituzione.

Il rapporto che si instaura con il contratto di trasporto ferroviario delle merci è tipicamente privatistico.

Con l'entrata in vigore della legge di riforma delle Ferrovie dello Stato (17 maggio 1985, n. 210) e, successivamente, con la delibera del CIPE in data 12 agosto 1992 (adottata sulla base dell'art. 1 del decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito senza modificazioni nella legge 29 gennaio 1992, n. 35) con la quale l'Ente ferrovie dello Stato è stato trasformato in società per azioni, tale caratteristica si è definitivamente chiarita in seguito alla diversa configurazione del soggetto gestore del servizio pubblico. Le Ferrovie sono infatti passate dall'originario modulo della Pubblica Amministrazione a quello dell'Ente, prima, e della società per azioni, poi, caratterizzato dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale in regime di diritto privato.

4. — L'adeguamento della norma impugnata ai principi costituzionali, secondo quanto ampiamente motivato nella sentenza n. 15 del 1991, non può non seguire il modello già tratteggiato con la sentenza n. 530 del 1989, rimettendo all'interessato la scelta tra il preventivo esperimento del reclamo in via amministrativa (fatta salva, nel contempo, la successiva attivazione dell'impugnativa innanzi al magistrato) oppure l'immediato ricorso all'azione giudiziaria.

**PER QUESTI MOTIVI****LA CORTE COSTITUZIONALE**

*Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 58 del d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197 (Revisione delle condizioni per il trasporto delle cose sulle ferrovie dello Stato), nella parte in cui non prevede l'esperimento dell'azione avanti gli organi della giurisdizione ordinaria anche in mancanza del preventivo reclamo in via amministrativa.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* GUIZZI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 41

Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Udienza preliminare - Persona non imputabile - Evidenza dagli atti - Sentenza di non luogo a procedere - Obbligo di pronuncia - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (Sentenza n. 431/1990) - Privazione della fase dibattimentale e del conseguente diritto alla prova - Irragionevole compressione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale.**

**(C.P.P., art. 425, primo comma).**

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 425, primo comma, del codice di procedura penale promosso con ordinanza emessa il 9 luglio 1992 dalla Corte costituzionale nel procedimento penale a carico di Colli Antonio, iscritta al n. 509 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Udito nella camera di consiglio del 16 dicembre 1992 il Giudice relatore Giuliano Vassalli;

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza del 13 giugno 1991, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Reggio Emilia, all'esito della udienza preliminare celebrata a carico di persona imputata di parricidio, riconosciuta totalmente incapace di intendere e di volere e giudicata socialmente pericolosa, ha sollevato questione di legittimità, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 426, lett. c), del codice di procedura penale, nella parte in cui tale norma — in caso di sentenza di non luogo a procedere per infermità psichica — preclude al giudice per le indagini preliminari di tener conto delle circostanze attenuanti e di effettuare il giudizio di comparazione di cui all'art. 69 del codice penale tra queste e le circostanze aggravanti, ai fini dell'applicazione della misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario o della determinazione della sua durata minima ai sensi dell'art. 222 del codice penale.

L'ordinanza di rimessione si fonda sulla sentenza di questa Corte n. 233 del 1984, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 384, n. 2, del codice abrogato — che si assume essere corrispondente alla norma del nuovo codice impugnata dal rimettente — negli stessi termini che costituiscono oggetto della questione sottoposta all'esame della Corte. Rileva in proposito il rimettente che il giudice della udienza preliminare non ha il potere di interloquire sulle circostanze, come è dimostrato da quelle disposizioni che eccezionalmente conferiscono un simile potere a fini particolari (cfr. art. 4 del d.P.R. 12 aprile 1990 n. 75 in tema di amnistia). Da qui l'integrale rinvio alle considerazioni svolte dalla Corte nella richiamata sentenza n. 233 del 1984, del cui dispositivo, dunque, si domanda la estensione alla pertinente norma del nuovo codice di rito.

2. — Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata. Ha osservato in proposito l'Avvocatura che la sentenza di questa Corte n. 233 del 1984 fu determinata dalla giurisprudenza dell'epoca, secondo la quale era inibita la valutazione delle circostanze attenuanti e il relativo giudizio di bilanciamento con le circostanze aggravanti. Tuttavia, afferma la difesa dello Stato, anche se il nuovo codice non ha risolto espressamente tale aspetto, è da ritenere che la norma impugnata non precluda al giudice per le indagini preliminari di tener conto delle circostanze attenuanti ai fini dell'applicazione della misura di sicurezza, tanto più che la norma non potrebbe essere diversamente interpretata alla luce della citata sentenza della Corte.

3. — Con ordinanza n. 378 emessa il 9 luglio 1992 e depositata il 27 luglio 1992, la Corte, nel disporre la sospensione del giudizio introdotto con l'ordinanza pronunciata dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Reggio Emilia, ha sollevato davanti a sé, in riferimento agli artt. 3, 24 e 76 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 425, primo comma, del codice di procedura penale nella parte in cui stabilisce che il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere quando risulta evidente che l'imputato è persona non imputabile. Nel provvedimento con il quale è stato introdotto il nuovo giudizio incidentale di costituzionalità, la Corte ha infatti ritenuto pregiudiziale all'esame della questione sollevata dal giudice *a quo* la verifica della legittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 425 del codice di procedura penale, osservando come tale nesso di pregiudizialità potesse essere agevolmente desunto «dalla circostanza che, mentre l'art. 426 dello stesso codice disciplina i requisiti della sentenza di non luogo a procedere ed enuncia, fra questi, l'imputazione, così da aver indotto il remittente a intravedere la «estensibilità» dei principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 233 del 1984, con la quale venne dichiarata l'illegittimità costituzionale del corrispondente art. 384 n. 2 del codice abrogato, è l'art. 425 del nuovo codice che disciplina le formule e la regola di giudizio con le quali viene adottata la sentenza di non luogo a procedere; sicché, solo dopo aver verificato la legittimità costituzionale della norma che consente al giudice di pronunciare sentenza di non luogo a procedere per difetto di imputabilità, è possibile affrontare la questione che ha dato vita al presente giudizio e, per l'effetto, esaminare la fondatezza del *petitum* che il giudice *a quo* mostra di perseguire».

Nel merito, la questione che la Corte ha ritenuto di sollevare davanti a sé ipotizza il contrasto dell'art. 425 del codice di procedura penale con tre distinti parametri di costituzionalità.

Tenuto conto, infatti, che la peculiare regola di giudizio ivi enunciata fa carico al giudice di apprezzare il merito della imputazione alla stregua del circoscritto parametro della «non evidenza» che il fatto non sussista, l'imputato non lo abbia commesso o che il fatto non costituisca reato, la declaratoria di non luogo a procedere per difetto di imputabilità finisce per fondarsi su di un «accertamento di responsabilità che tiene conto solo della non manifesta infondatezza dell'addebito». Da qui il sospetto «di una irragionevole compressione del diritto di difesa», posto che la persona non imputabile «viene ad essere per ciò solo privata del dibattimento e della conseguente possibilità di esercitare appieno il diritto alla prova sul merito della regudicanda».

Si prospetta, inoltre, violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto nei confronti dei soggetti ugualmente non imputabili, la possibilità «di fruire dell'epilogo dibattimentale e delle conseguenti garanzie viene fatta dipendere esclusivamente dal tipo di modulo processuale adottato», considerato che la preclusione a quell'epilogo che scaturisce dalla sentenza di non luogo a procedere per difetto di imputabilità, «non si realizza in tutte le altre ipotesi in cui manca, come nel giudizio direttissimo e nel procedimento davanti al pretore, la fase dell'udienza preliminare».

Questa Corte, infine, ha ritenuto di dover dedurre anche la violazione dell'art. 76 della Costituzione, motivando il dubbio di eccesso di delega sul presupposto che il numero 52, sesto periodo, dell'art. 2 della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81, non annovera il difetto di imputabilità tra le cause che legittimano la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere.

#### *Considerato in diritto*

1. — La questione che forma oggetto del presente giudizio si incentra su uno dei possibili epiloghi che, alla stregua delle diverse formule con le quali il giudice è chiamato a pronunciare la sentenza di non luogo a procedere, definiscono quella particolare fase del nuovo processo che è rappresentata dalla udienza preliminare. Viene qui in discorso, infatti, il potere-dovere del giudice di definire il processo con una sentenza che, non senza significato sul piano sistematico, è definita «di non luogo a procedere», nella specifica ipotesi in cui, allo stato degli elementi raccolti nel corso delle indagini preliminari o della stessa udienza preliminare, risulti evidente che il soggetto nei confronti del quale il pubblico ministero ha formulato la richiesta di rinvio a giudizio è persona non imputabile.

Una succinta disamina della giurisprudenza costituzionale dalla quale ha tratto spunto il quesito proposto dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Reggio Emilia, costituisce l'ineludibile premessa per svelare la fondatezza del dubbio di costituzionalità che questa Corte ha ritenuto di prospettare in merito all'art. 425 del codice di procedura penale.

Nella già richiamata sentenza n. 233 del 1984, infatti, si rammenta come l'applicazione di misure di sicurezza con la sentenza istruttoria di proscioglimento fosse stata già contestata in passato con riferimento alla salvaguardia del diritto di difesa, sul presupposto che, «avendo il giudice istruttore il solo compito di acquisire le prove, e non anche quello di valutarle definitivamente e di accertare così l'esistenza del reato, tale fondamentale diritto verrebbe ad essere compromesso e la misura di sicurezza verrebbe ad essere applicata in base ad elementi di prova che, se relativi ad un soggetto imputabile, sarebbero idonei solo a giustificare il rinvio a giudizio». La replica offerta dalla Corte nella sentenza n. 127 del 1979 è, per ciò che qui interessa, quanto mai appropriata, essendosi ivi precisato che «la sentenza di proscioglimento istruttorio, al pari di quella pronunciata in dibattimento, contiene un'espressa pronuncia sul fondamento dell'accusa; che la difesa è garantita nella fase istruttoria mediante il deposito degli atti e la facoltà dei difensori di presentare istanze e memorie, quindi anche di chiedere l'espletamento di altri mezzi di prova e la rinnovazione di quelli già espletati; che infine, il G.I. non può «ignorare le istanze della difesa, sulle quali è obbligato a provvedere con ordinanza o con sentenza al fine di garantire ogni ulteriore rimedio giuridico».

Evocata, dunque, nella stessa sentenza n. 233 del 1984, «l'ampiezza del giudizio demandato al giudice istruttore — come al giudice del dibattimento —», la Corte, richiamando quanto già affermato nella sentenza n. 139 del 1982, non ha mancato di puntualizzare come in tale giudizio occorresse svolgere un positivo accertamento della «riferibilità di un fatto di reato ad un soggetto che al momento della commissione era incapace di intendere o di volere per infermità psichica». Facendo così leva sulla natura e sulla portata della deliberazione riservata al giudice istruttore, e nel prendere atto di come la giurisprudenza fosse ormai consolidata nell'ammettere che al giudice del dibattimento fosse consentito di operare il giudizio di comparazione tra le circostanze ai fini della applicazione o della determinazione della durata minima della misura di sicurezza a norma dell'art. 222 del codice penale, la Corte pervenne allora alla conclusione di ritenere che «un criterio diverso e più restrittivo nella fase istruttoria» fosse al tempo stesso lesivo «delle garanzie costituzionali di uguaglianza e di inviolabilità "in ogni stato e grado del procedimento" del diritto di difesa».

Gli appena accennati precedenti di questa Corte, rivelano come principi e affermazioni coerentemente iscritti nel sistema delineato dal codice previgente rinvergano una ben diversa chiave di lettura ove calati nello scenario, per certi versi antagonistico, tracciato dal nuovo codice di rito. Alla scomparsa del giudice istruttore e della corrispondente fase, infatti, si contrappone una articolata sequenza di «segmenti» processuali (le indagini e l'udienza preliminare), fra loro profondamente diversi per finalità, tipologia di atti e soggetti che li governano, e, ciò che più conta, in sé privi di quella funzione tipica di acquisizione probatoria che invece contraddistingueva, secondo gli ampi confini tracciati dall'art. 299 del codice abrogato, le attribuzioni dell'istruttore nella fase antecedente il giudizio e sulla cui falsariga venivano dunque a misurarsi anche i diritti e i poteri processuali delle parti.

Il postulato della ampiezza deliberativa riservata al giudice istruttore — chiamato ad accertare non solo la riferibilità di un fatto di reato ad un soggetto incapace di intendere o di volere, ma anche ad utilizzare tutti gli elementi di prova raccolti «per trarne le conseguenze sul piano della valutazione della gravità del fatto del non imputabile», così da rendere effettiva e non meramente teorica la pienezza del diritto di difesa (v. sent. n. 233 del 1984) — finisce dunque per rinvenire, nel quadro del nuovo sistema processuale, ostacoli insormontabili, al punto da risaltarne minato alla radice il fondamento stesso. Se da un lato, infatti, la finalità delle indagini è esclusivamente quella di consentire al pubblico ministero di assumere le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale (art. 326), neppure l'udienza preliminare è sede di acquisizione probatoria destinata «all'accertamento della verità», volgendosi l'intervento del giudice ad apprezzare il fondamento dell'accusa non in termini di positiva verifica della colpevolezza dell'imputato, ma nella ben diversa prospettiva di scongiurare la celebrazione di un dibattimento superfluo. Verifica, dunque, che opera su di un piano squisitamente processuale, essendo il giudice chiamato a decidere non sul pieno merito della regudicanda, ma sulla ammissibilità o meno della domanda di giudizio rivolta dal pubblico ministero. Posto che «non esistono, dunque, prove nell'udienza preliminare né significativo accertamento dei fatti, che si profileranno soltanto al dibattimento» (v. sent. n. 431 del 1990), ben si spiega non solo e non tanto la specifica denominazione di «non luogo a procedere» che qualifica — rendendone evidente la peculiarità — la sentenza che definisce l'udienza preliminare, ma, soprattutto, la regola di giudizio che sottende l'adozione di quella pronuncia. Attuando, infatti, una precisa scelta

operata dal legislatore delegante, evidentemente mossa dall'intento di rimarcare la centralità del dibattimento come sede fisiologicamente destinata all'esercizio del diritto alla prova, l'art. 425 del nuovo codice chiama il giudice dell'udienza preliminare a valutare il merito della imputazione con esclusivo riferimento ad un parametro di «non evidenza» che il fatto non sussista, l'imputato non lo abbia commesso o che il fatto non costituisca reato. Le conseguenze che allora possono trarsi ai fini che qui rilevano, sono a questo punto chiare: il sistema delineato dall'art. 425 del codice di procedura penale finisce infatti per imporre al giudice la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere per difetto di imputabilità, applicando, se del caso, le misure di sicurezza, all'esito e sulla base di un accertamento di responsabilità che si fonda solo sull'etereo presupposto della non evidente infondatezza dell'addebito, risultando in tal modo palesemente sviliti i principi e le affermazioni che hanno sostenuto la giurisprudenza costituzionale che si è innanzi richiamata.

La norma va dunque dichiarata costituzionalmente illegittima *in parte qua*, in quanto la persona non imputabile viene ad essere per ciò solo privata del dibattimento e della conseguente possibilità di esercitare appieno il diritto alla prova sul merito della regiudicanda, con correlativa irragionevole compressione del diritto di difesa che non può certo ritenersi bilanciata da contrapposte esigenze di economia processuale.

Né a sanare l'indicato contrasto può invocarsi la possibilità che l'art. 419, quinto comma, del codice di rito riconosce all'imputato di «rinunciare all'udienza preliminare e richiedere il giudizio immediato», giacché, a tacer d'altro, sarebbe davvero singolare un sistema che, per consentire all'imputato di esercitare il fondamentale diritto di difesa in ogni stato e grado del processo, gli imponesse la rinuncia — che non a caso il codice costruisce come «atto personalissimo» — ad una fase del processo destinata proprio a consentire l'esercizio di quel diritto.

2. — La questione che la Corte ha ritenuto di sollevare davanti a sé è fondata anche con riferimento alla dedotta violazione del principio di uguaglianza.

Se da un lato, infatti, permane attuale il rilievo secondo il quale deve ritenersi «priva di ogni fondamento razionale una previsione normativa che riconnetta un diverso trattamento... alla circostanza, meramente casuale, che la sussistenza dell'incapacità di intendere o di volere per infermità psichica al momento del fatto emerga già nella fase istruttoria, ovvero sia accertata solo nella fase dibattimentale» (v. sent. n. 233 del 1984), va qui posta in risalto la circostanza che il sistema delineato dall'art. 425 del codice di procedura penale genera una ingiustificata disparità di trattamento tra quanti versano nella identica situazione di non imputabilità, dal momento che per costoro la possibilità di fruire dell'epilogo dibattimentale e delle conseguenti garanzie viene fatta dipendere esclusivamente dal modulo processuale adottato. Mentre, infatti, nei confronti del non imputabile a carico del quale si celebra l'udienza preliminare si determina una preclusione all'esercizio dei propri diritti in dibattimento, essendo il giudice chiamato a pronunciare sentenza di non luogo a procedere con la corrispondente formula, una analoga preclusione non si realizza, invece, in tutte le altre ipotesi in cui manca, come nel giudizio direttissimo e nel procedimento davanti al pretore, la fase dell'udienza preliminare, il cui svolgimento, per di più, è condizionato dall'esistenza di una richiesta che si raccorda alle scelte sul rito che l'ordinamento riserva al pubblico ministero.

3. — Parimenti fondato deve da ultimo ritenersi il dubbio che la previsione di cui qui si tratta sia in contrasto anche con l'art. 76 della Costituzione, per essere la stessa non conforme ai principi e criteri direttivi al riguardo stabiliti nel numero 52), sesto periodo, dell'art. 2 della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81.

Al di là, infatti, del dato formale rappresentato dalla mancata previsione del difetto di imputabilità tra le cause che legittimano la sentenza di non luogo a procedere, secondo la rassegna operata nella indicata direttiva della legge-delega, militano più ampie considerazioni di ordine sistematico per suffragare l'assunto che ad un simile silenzio debba riconoscersi il valore di volontà contraria alla scelta operata dal legislatore delegato. Se, infatti, l'udienza preliminare è sede nella quale il merito è accertato soltanto entro i circoscritti confini della non evidente infondatezza dell'accusa, così da impedire che l'imputato giunga al cospetto del giudice dibattimentale già gravato da una pronuncia che ne ha positivamente deliberato la responsabilità e che si fonda su elementi di prova che l'organo del dibattimento neppure conosce, è da ritenere che il legislatore delegante abbia voluto riservare proprio a quest'ultimo organo la deliberazione del difetto di imputabilità, postulando la stessa il necessario accertamento di responsabilità in ordine al fatto-reato che può compiutamente svolgersi solo in sede dibattimentale.

D'altra parte, un sicuro indice che questa e non altre fosse la scelta operata dal legislatore delegante, può agevolmente desumersi dall'art. 3 della stessa legge n. 81 del 1987, là dove, nel conferire delega al Governo a disciplinare il processo penale a carico di imputati minorenni, espressamente stabilisce, nella lettera *b*), la «previsione che il giudice nell'udienza preliminare possa prosciogliere anche per la non imputabilità, ai sensi dell'art. 98 del codice penale,», così ponendo in evidenza come alla eccezionalità di tale previsione, dettata dall'esigenza di salvaguardare le peculiarità insite nella condizione minorile, faccia riscontro, nel procedimento a carico di imputati maggiorenni, l'opposta disciplina.

Da questi ultimi rilievi ed in considerazione delle specifiche connotazioni che caratterizzano il processo penale minorile, consegue che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 425 del codice di rito non è produttiva di effetti quanto all'art. 32 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), nella parte in cui tale previsione, strutturalmente autonoma, opera un richiamo ai «casi previsti dall'articolo 425 del codice di procedura penale».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 425, primo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui stabilisce che il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere quando risulta evidente che l'imputato è persona non imputabile.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0112

N. 42

*Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Impiego pubblico - Magistrati - Trattamento economico di quiescenza - Riliquidazione con esclusione del meccanismo di adeguamento periodico - Richiamo alle sentenze nn. 501/1988 e 238/1990 della Corte - Richiesta di sentenza additiva - Discrezionalità legislativa - Inammissibilità.**

(Legge 8 agosto 1991, n. 265, art. 2).

(Cost., artt. 3, 36, 38 e 136).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Giuseppe BORZELLINO;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE; avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 8 agosto 1991, n. 265 (Disposizioni in materia di trattamento economico e di quiescenza del personale di magistratura ed equiparato), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 23 ottobre 1991 dalla Corte dei conti — Sezione terza giurisdizionale — sui ricorsi proposti da Graziano Liberato Alberto ed altri, iscritta al n. 58 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 1992;

2) ordinanza emessa il 20 novembre 1991 dalla Corte dei conti — Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana — sui ricorsi riuniti proposti da Finocchiaro Maria, ved. Trizzino Ubaldo, ed altri contro il Ministero di Grazia e Giustizia ed altri, iscritta al n. 241 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti gli atti di costituzione di Graziano Liberato, Rossi Manlio ed altri, Dattilo Arduino e Vinci Teresa e gli atti di intervento di Novello Francesco ed altro e Mangiacasale Dionigi nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 1992 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Uditi gli avvocati Michelangelo Pascasio e Filippo de Jorio per Rossi Manlio ed altri, Giovanni Vanin per Dattilo Arduino, Angelo Insolia per Vinci Teresa e Tommaso Palermo per Mangiacasale Dionigi e l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri;

### *Ritenuto in fatto*

1.1. — Nel corso di un giudizio in cui i ricorrenti avevano richiesto il riconoscimento del diritto alla riliquidazione del trattamento di quiescenza sulla base del principio di adeguamento automatico alle variazioni del trattamento del personale in servizio, la Corte dei conti, con ordinanza emessa il 23 ottobre 1991, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 8 agosto 1991, n. 265.

Il giudice *a quo* riepiloga le tappe della giurisprudenza della Corte dei conti successiva alla sentenza n. 501 del 1988 della Corte costituzionale. Con decisione n. 76/C del 14 novembre 1988 le Sezioni riunite avevano ritenuto doversi ricomprendere la permanente operatività del meccanismo di adeguamento delle retribuzioni (*ex* art. 2 della legge n. 27 del 1981) nel ricalcolo delle pensioni, da effettuarsi sulla base degli stipendi spettanti al 1° gennaio 1988. Successivamente investite del problema, le singole sezioni, dubitando dell'applicabilità di tale adeguamento anche per il futuro e ritenendo di poterlo accordare soltanto sino al 1° gennaio 1988, sollevavano questione di legittimità costituzionale del citato art. 2 nella parte in cui non prevedeva in favore dei pensionati tale meccanismo od altro sistema equivalente. La Corte costituzionale dichiarava la manifesta inammissibilità di tale questione con ordinanza n. 95 del 1991.

Nel perdurare contrasto interpretativo tra le sezioni, entrava in vigore la norma impugnata che escludendo, anche per il futuro, dalle riliquidazioni medesime gli adeguamenti periodici, esplicitamente ancorava la riliquidazione delle pensioni — con decorrenza dal 1° gennaio 1988 — agli stipendi vigenti al 1° luglio 1983, senza gli adeguamenti periodici i quali venivano esclusi, anche per il futuro, dalle riliquidazioni medesime.

Ad avviso della Corte rimettente, non si tratterebbe di legge interpretativa, bensì di una normativa intesa a disporre anche retroattivamente la non computabilità degli adeguamenti.

In concreto la norma, secondo la Corte stessa, sarebbe destinata a riprodurre dal 1° gennaio 1988 quella crescente divaricazione del trattamento di quiescenza rispetto allo stipendio (non essendo previsto alcun raccordo tra gli stessi) che la Corte costituzionale ha sanzionato con la citata sentenza n. 501, attraverso la caducazione del «vecchio» meccanismo perequativo, che quindi neppure sarebbe più applicabile.

Pur dando atto della necessaria gradualità riconosciuta da questa Corte al legislatore nell'attuazione dei principi connessi con la natura di retribuzione differita propria della pensione, il giudice *a quo* individua tuttavia un *vulnus* degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

La discrezionalità legislativa dovrebbe muoversi in materia «entro limiti particolarmente ristretti» a pena di una separazione sostanziale tra pensione e retribuzione erogata ai lavoratori in servizio. Questi ultimi, argomenta la Corte rimettente, si giovano, a differenza dei pensionati, dell'istituto della contrattazione, recepita da apposito decreto del Presidente della Repubblica; i magistrati, viceversa, godono di un sistema di collegamento automatico con le retribuzioni del personale statale proprio in quanto esclusi dalla contrattazione stessa.

Di qui l'ulteriore profilo di illegittimità — in riferimento all'art. 3 Cost. — insito nell'esclusione da tale adeguamento dei magistrati in pensione. Parimenti lesivo del principio della parità di trattamento risulterebbe il confronto con le categorie che beneficiano di consimili adeguamenti.

L'ordinanza di rimessione conclude ribadendo la necessità di una garanzia della misura della pensione che non può essere considerata una «variabile indipendente» rispetto al trattamento del servizio attivo.



1.2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza della questione, sostenendo in particolare che la sentenza n. 501, nel riconoscere la garanzia dell'adeguamento della pensione allo stipendio quale «mero vincolo di principio», avrebbe altresì fatta salva la discrezionalità del legislatore nel graduare le relative misure di adeguamento.

Rileva altresì l'Avvocatura come la norma impugnata, se per un verso esclude ogni automatico collegamento tra pensioni e retribuzioni (in asserita conformità a quanto da questa Corte sostenuto nell'ordinanza n. 95 del 1991), dà peraltro attuazione almeno ad una parte della citata sentenza n. 501, là dove essa dispone la riliquidazione in applicazione degli artt. 3 e 4 della legge n. 425 del 1984 per il personale collocato in pensione anteriormente al 1° luglio 1983.

1.3. — Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituito separatamente il ricorrente Dattilo, riservando successiva memoria, nonché gli altri ricorrenti, i quali hanno insistito, in un unico scritto difensivo, per la declaratoria d'illegittimità costituzionale.

Argomentano in particolare le parti private nel senso di una sostanziale reintroduzione delle pensioni d'annata — la cui illegittimità non sarebbe sfuggita allo stesso legislatore — e precisano come la violazione dell'art. 3 sia più sensibile anche avuto riguardo ai dirigenti dello Stato beneficiari della sentenza di questa Corte n. 1 del 1991, nonché al personale destinatario della pur modesta perequazione di cui alla legge 23 febbraio 1991, n. 59, da cui i magistrati sono testualmente esclusi.

1.4. — È infine intervenuta la parte privata in un giudizio analogo pendente dinanzi alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Sicilia chiedendo la trattazione congiunta con l'ordinanza di rimessione n. 9 del 1992 emessa da tale giudice, avente il medesimo oggetto. La stessa parte, nell'approssimarsi dell'udienza, ha depositato una memoria, nella quale illustra la propria posizione stipendiale e svolge argomenti a sostegno della tesi dell'illegittimità costituzionale anche con riguardo alla violazione dell'art. 136 della Costituzione.

1.5. — Successivamente i due difensori di Rossi Manlio hanno depositato due distinte memorie, analoghe a quelle già svolte, insistendo per l'accoglimento della questione.

In particolare, l'avv. Pascasio ha sottolineato come la norma destinata a dare attuazione alle indicazioni contenute nella sentenza n. 501 del 1988 fosse proprio quella relativa all'adeguamento di cui all'art. 2 della legge n. 27 del 1981 la cui operatività è stata esclusa dall'impugnata disposizione. Quest'ultima, poi — nel fissare la riliquidazione per i magistrati collocati in pensione anteriormente al 1° luglio 1983 sulla base degli stipendi percepiti a tale data (e non al 1° gennaio 1988) — avrebbe in sostanza vanificato il giudicato. Lo stipendio percepito al 1° gennaio 1988 sarebbe più che doppio rispetto alla *pensione* spettante al 1° luglio 1983.

L'avv. De Jorio ribadisce la palese irrazionalità della denunciata normativa, volta a *riscrivere* la sentenza n. 501 del 1988 cancellandone in concreto gli effetti ed a *bloccare* la riliquidazione delle pensioni dei magistrati cessati dal servizio prima del 1° luglio 1983, così ricreando proprio quella situazione che la stessa sentenza aveva inteso scongiurare. Sarebbe perciò evidente la «rozzezza giuridica» di un'impostazione legislativa finalizzata a vanificare «la parte più luminosa sul piano della civiltà del diritto» della motivazione con cui, nella citata sentenza, si era affermato il costante adeguamento tra pensioni e retribuzioni.

Anche il ricorrente Dattilo ha depositato ulteriore memoria in cui riassume il contenuto dell'ordinanza di rimessione evidenziando l'avvenuto ripristino delle pensioni d'annata, nonché l'illegittima espropriazione (con possibile violazione dell'art. 42 Cost.) realizzata in danno dei pensionati attraverso il meccanismo del riassorbimento di eventuali trattamenti in godimento maggiori di quelli accordati dalla legge.

1.6. — Ulteriori memorie di analogo tenore sono state infine depositate dall'avv. Pascasio, per i ricorrenti Rossi ed altri e dall'avv. Vanin per Dattilo. Si è inoltre costituito Liberato Graziano rappresentato dall'avv. De Jorio.

2.1. — La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana con ordinanza emessa il 20 novembre 1991 (R.O. n. 241 del 1992), ha sollevato, in relazione agli artt. 3, 36 e 136 della Costituzione, questione di legittimità del citato art. 2 della legge n. 265 del 1991.

Dopo aver sintetizzato lo svolgimento dei fatti a partire dalla sentenza di questa Corte n. 501 del 1988 sino all'emanazione della norma impugnata, il giudice *a quo* insiste sulla sostanziale vanificazione da parte di quest'ultima, degli effetti del giudicato costituzionale. Se, infatti, con la sentenza n. 501 si era affermata la necessità di un costante adeguamento del trattamento di quiescenza alle retribuzioni, censurando di conseguenza la normativa allora impugnata, l'intento perseguito dal legislatore attraverso il denunciato art. 2 era esattamente quello di escludere qualsivoglia corrispondenza tra pensione e stipendio. Siffatto risultato è stato ottenuto eliminando l'operatività del meccanismo di adeguamento triennale (*ex* art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27) dalla riliquidazione e limitandone comunque gli effetti ai dipendenti collocati a riposo anteriormente al 1° luglio 1983.

Pertanto gli effetti di tale scelta — sostiene la Corte dei conti — risulterebbero a tal punto perversi, che in taluni casi in cui l'Amministrazione aveva operato le riliquidazioni ancorandole allo stipendio di dipendenti di pari qualifica, senza considerare gli incrementi del menzionato art. 2 con eliminazione degli aumenti percentuali nel frattempo conteggiati (muovendosi cioè nel senso poi indicato dal legislatore), sicché la pensione riliquidata era risultata addirittura inferiore a quella in atto percepita dal pensionato. Poiché il meccanismo stipendiale, quale considerato dalla Corte costituzionale, rappresenta viceversa un *unicum*, la riliquidazione alla data del 1° gennaio 1988 non potrebbe assumere in alcun modo a parametro lo stipendio vigente nel 1983, bensì quello attuale (stipendio tabellare più adeguamenti *medio tempore* intervenuti). Diversamente opinando, si introdurrebbero sperequazioni anche più gravi di quelle che la Corte volle sanare con la citata sentenza n. 501. L'art. 136 risulterebbe quindi violato sotto il duplice profilo della imposizione da parte del legislatore di un'interpretazione diversa da quella adottata dai giudici di merito (volta a vanificare l'istituzionale funzione ermeneutica di questi ultimi e gli effetti della sentenza n. 501) e del venir meno della stessa *definitività* della sentenza della Corte a causa di un sostanziale ripristino della normativa già dichiarata illegittima.

Quanto infine alla lesione degli artt. 3 e 36 della Costituzione, il giudice *a quo* svolge argomenti analoghi a quelli contenuti nell'ordinanza *sub* 1.1.

2.2. — L'Avvocatura dello Stato, intervenuta in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, ha concluso per la declaratoria d'infondatezza, replicando esclusivamente alle censure relative agli artt. 3 e 36 della Costituzione. In proposito si osserva (sostanzialmente seguendo le argomentazioni già svolte *sub* 1.2.) che la Corte costituzionale, pur affermando la garanzia dell'adeguamento del trattamento pensionistico alle retribuzioni del personale in servizio, ha prefigurato il potere del legislatore di graduare le misure di adeguamento secondo propri parametri di ragionevolezza. Il riconoscimento di tale discrezionalità risulterebbe poi ribadito — a parere dell'Avvocatura — dall'ordinanza n. 95 del 1991 con cui questa Corte ha dichiarato inammissibile la questione relativa alla mancata previsione del meccanismo di adeguamento triennale anche per le pensioni.

2.3. — Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituita la parte privata Vinci-Vaccaro che ha insistito per la declaratoria d'illegittimità costituzionale con motivazioni desunte dall'ordinanza di rimessione.

2.4. — Nell'approssimarsi dell'udienza, l'avv. Palermo per la parte privata Mangiacasale (R.O. n. 241/1992) e l'avv. Vanin per Dattilo Arduino (R.O. n. 58/1992), hanno depositato ulteriori memorie.

Il primo difensore, a dimostrazione della disparità di trattamento, ha depositato alcuni decreti determinativi della pensione riguardanti magistrati in diverse posizioni amministrative; il secondo difensore ha sostanzialmente ribadito le argomentazioni già svolte nella precedente memoria.

#### *Considerato in diritto*

1. — I giudici *a quibus* denunciano entrambi l'art. 2 della legge 8 agosto 1991, n. 265 (Disposizioni in materia di trattamento economico e di quiescenza del personale di magistratura ed equiparato) recante disposizioni in materia di trattamento economico e di quiescenza del personale di magistratura ed equiparato. La norma impugnata prevede, al primo comma, che le pensioni del predetto personale collocato in pensione anteriormente al 1° luglio 1983 siano riliquidate sulla base delle misure stipendiali a quella data vigenti per effetto della legge n. 425 del 1984 ma con esclusione del meccanismo di adeguamento periodico (di cui agli artt. 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97, come sostituiti dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27). Dopo aver disposto per quanto concerne il riassorbimento di eventuali, maggiori trattamenti di cui godessero i singoli, la norma ribadisce, al secondo comma, la permanente e definitiva esclusione degli adeguamenti periodici di cui sopra dalle riliquidazioni delle pensioni.

Le rimettenti Sezioni della Corte dei conti invocano, a parametro d'illegittimità, gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, in ragione: *a*) della mancanza di ogni collegamento tra le pensioni e la dinamica delle retribuzioni; *b*) della potenziale compressione dei trattamenti di quiescenza, idonea a riprodurre il fenomeno delle pensioni d'annata; *c*) della disparità di trattamento rispetto ad altre categorie; *d*) della lesione della garanzia costituzionale di una retribuzione differita proporzionata al lavoro prestato.

In particolare, la Sezione giurisdizionale per la Sicilia denuncia la violazione dell'art. 136 della Costituzione sotto il profilo della violazione del «giudicato costituzionale» in quanto la normativa si porrebbe in contrasto con la sentenza di questa Corte n. 501 del 1988.

1. I giudizi riguardano la stessa questione e possono essere riuniti e congiuntamente decisi.

2. — La questione è inammissibile.

Nella sentenza n. 501 del 1988 questa Corte, dopo aver preso atto del cospicuo divario che, per il personale in argomento, si era verificato tra pensioni e retribuzioni a seguito della legge 6 agosto 1984, n. 425 — radicalmente innovativa della struttura della retribuzione segnatamente riguardo alla valutazione delle anzianità di carriera — ha affermato «l'esigenza di una costante adeguazione» dei due trattamenti.

La conseguenza è stata la declaratoria d'illegittimità di quella normativa che aveva disposto rivalutazioni percentuali (estraneae ai criteri adottati per le nuove retribuzioni) invece di assicurare l'anzidetto adeguamento attraverso un'appropriata riliquidazione delle pensioni dei soggetti esclusi dai nuovi stipendi perché collocati in quiescenza anteriormente al 1° luglio 1983.

Circa la portata effettiva del *decisum* si è subito manifestata una incerta linea giurisprudenziale della Corte dei conti sullo specifico punto della inclusione, o meno, del meccanismo di adeguamento automatico (del quale si dirà in seguito estesamente) nel ricalcolo delle pensioni oggetto della sentenza, nonché sulla permanente operatività del meccanismo medesimo nella generale determinazione dei trattamenti di quiescenza.

Proprio l'impossibilità di far derivare dalla citata decisione un'immediata e completa estensione — anche per il futuro — dell'adeguamento a tutti i pensionati, aveva motivato una denuncia d'illegittimità del già richiamato art. 2 della legge n. 27 del 1981 (introduttivo del meccanismo) da parte di una Sezione della Corte dei conti in contrasto con quanto avevano ritenuto altre sezioni. Questa Corte, con ordinanza n. 95 del 1991, dichiarava la manifesta inammissibilità della questione, osservando come il sindacato di legittimità non possa sostanzarsi in una revisione delle interpretazioni offerte dagli organi giurisdizionali riguardo alle statuizioni della Corte stessa.

In tale occasione, tuttavia, non si mancava di rilevare che «una sentenza atta ad innestare nella normativa pensionistica un meccanismo d'adeguamento periodico concepito per il personale in servizio», comportando varietà di scelte e molteplicità di implicazioni, sarebbe stata il risultato di attività «certamente estranea al sindacato di costituzionalità e viceversa propria del legislatore».

3. — In tale quadro sopravveniva la norma impugnata, preceduta da quattro decreti-legge — decaduti per mancata conversione entro i termini — i quali contenevano un testo pressoché identico a quello ora in esame (cfr. decreto-legge 23 settembre 1989, n. 326; decreto-legge 26 luglio 1989, n. 260; decreto-legge 26 maggio 1989 n. 191; decreto-legge 24 marzo 1989, n. 102). La travagliata genesi della norma è altresì testimoniata dai lavori preparatori della legge n. 265 del 1991: ai timori di chi paventava un conflitto tra Corte costituzionale e potere legislativo (cfr. Commissione affari costituzionali - Senato, seduta del 9 novembre 1989), ai dubbi ed alle perplessità circa la coerenza tra la previsione dell'art. 2 e la sentenza n. 501 (cfr. Commissioni riunite - Camera 11 luglio 1991), seguiva la soppressione dell'articolo in esame da parte della Commissione lavoro della Camera (cfr. seduta del 18 luglio 1991). Peraltro il Governo, in un momento successivo, subordinava il proprio assenso al trasferimento in sede legislativa della discussione al ripristino dell'articolo, il che appunto avveniva in data 24 luglio 1991.

4. — Il sistema di adeguamento automatico di cui si discute è fondato sulla garanzia di un aumento delle retribuzioni, che — sulla base di indici appositamente elaborati dall'Istituto centrale di Statistica — viene assicurato «di diritto», ogni triennio, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie del pubblico impiego (amministrazioni statali, aziende autonome dello Stato, regioni, province e comuni, ospedali, enti di previdenza).

Non v'è dubbio che tale meccanismo sia elemento intrinseco della struttura delle retribuzioni in discorso ed appare anche chiaro come la sua logica di funzionamento si rapporti necessariamente con il sistema degli stipendi del personale in servizio dell'intero pubblico impiego, senza eccezioni. Inoltre questa Corte ha, a suo tempo, individuato la *ratio* dell'istituto, quale significativo esempio di «attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, che va salvaguardato anche sotto il profilo economico (sentenza n. 1 del 1978) evitando tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri», sì che il meccanismo di cui all'art. 2 «in quanto configurato con l'attuale ampiezza di termini di riferimento, concretizza una gaurentigia idonea a tale scopo» (sentenza n. 238 del 1990).

Da ciò consegue che il legislatore, nell'escludere dalla riliquidazione delle pensioni l'applicabilità del meccanismo di adeguamento, ha esercitato una discrezionalità sua propria volendo limitare gli effetti dello stesso all'ambito esclusivo del trattamento stipendiale per il quale, come si è visto, era stato concepito. Esula dai limiti del controllo di legittimità l'operazione additiva richiesta dalle rimettenti sezioni della Corte dei conti, consistente in una mera trasposizione dell'istituto nel settore pensionistico, ed il giudizio non può essere ammesso.

5. — Tuttavia deve osservarsi come la radicale opzione nel senso di cristallizzare la riliquidazione alle misure stipendiali del 1° luglio 1983, senza alcun conto, neppure parziale, degli adeguamenti, né prima né dopo, non possa non prospettarsi come fattore di nuove ulteriori divaricazioni tra pensioni e stipendi.

Le incertezze che hanno accompagnato tale scelta legislativa confermano una logica che non può propriamente dirsi di attuazione delle statuizioni di questa Corte, le quali anzi vengono assunte nella più riduttiva e letterale delle accezioni possibili.

Fermo restando l'attuale assetto normativo, è agevole pronosticare che, venute meno le contingenti sospensioni dell'operatività del meccanismo e riattivata la dinamica salariale del pubblico impiego, nel medio periodo l'andamento delle retribuzioni finirà per discostarsi dalle pensioni ben al di là di quel ragionevole rapporto di corrispondenza, sia pure tendenziale ed imperfetto, a suo tempo richiesto da questa Corte ex artt. 3 e 36 della Costituzione (cfr. sentenza n. 119 del 1991). In tal caso le stesse considerazioni svolte nella sentenza n. 501 del 1988 a proposito dell'omesso calcolo delle anzianità pregresse ben potrebbero applicarsi alla mancata previsione di un qualsivoglia meccanismo di raccordo tra variazioni retributive indotte dagli aumenti del pubblico impiego e computo delle pensioni, così determinando l'esigenza di un riesame della questione di costituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi, dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 8 agosto 1991, n. 265 (Disposizioni in materia di trattamento economico e di quiescenza del personale di magistratura ed equiparato) sollevata, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 136 della Costituzione, dalla Corte dei conti con le ordinanze di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1993.

*Il Presidente:* BORZELLINO

*Il redattore:* CASAVOLA

*Il cancelliere:* DI PAOLA\*

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0113

---

#### N. 43

*Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Regione - Regione Basilicata - Gruppi consiliari - Personale già in servizio con contratto a termine - Partecipazione ai concorsi - Questione già esaminata relativamente alla disciplina legislativa di altre regioni - Richiamo alla sentenza n. 187/1990 della Corte - Natura transitoria delle disposizioni - Necessità di una corretta interpretazione della norma - Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione.**

**(Legge regione Basilicata 22 dicembre 1986, n. 28, art. 19).**

**(Cost., artt. 3, 51, 97 e 117).**

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Basilicata 22 dicembre 1986, n. 28 (Norme relative alla dotazione dei mezzi necessari per il funzionamento e l'attività dei gruppi consiliari, procedure di controllo della gestione finanziaria, abrogazione della legge regionale 12 marzo 1984, n. 7), promosso con ordinanza emessa il 9 maggio-7 novembre 1991 dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata sui ricorsi riuniti proposti da Vincenzo Armento contro la Regione Basilicata, iscritta al n. 323 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

Udito nell'udienza pubblica del 18 novembre 1992 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

*Ritenuto in fatto*

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, con ordinanza emessa il 9 maggio-7 novembre 1991 nel corso di un giudizio concernente due ricorsi riuniti proposti dal signor Vincenzo Armento contro la Regione Basilicata per l'annullamento di altrettanti provvedimenti che lo avevano escluso da corsi-concorsi per l'accesso all'ottava qualifica funzionale nei ruoli del personale regionale, ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge regionale della Basilicata 22 dicembre 1986, n. 28 (Norme relative alla dotazione dei mezzi necessari per il funzionamento e l'attività dei gruppi consiliari, procedure di controllo della gestione finanziaria, abrogazione della legge regionale 12 marzo 1984, n. 7), che prevede per il personale in servizio presso i gruppi consiliari alla data di entrata in vigore della legge, assunto con contratto a termine, la possibilità di partecipare ai concorsi per l'accesso all'impiego regionale previsti dagli artt. 27 e 28 della legge regionale 6 giugno 1986, n. 9. Il giudice rimettente ritiene che questa disciplina, contrariamente a quanto prevedono i bandi di concorso sottoposti al suo giudizio, consenta al personale in servizio presso i gruppi consiliari (non appartenente ai ruoli regionali né comandato dallo Stato o da altri enti pubblici) di partecipare (come aveva chiesto il ricorrente) ai corsi-concorsi per l'inquadramento dei dipendenti regionali in un livello retributivo-funzionale immediatamente superiore alla qualifica di appartenenza. In base a questa interpretazione il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale della disposizione legislativa regionale.

Il Tribunale amministrativo rimettente ricorda che sono state già dichiarate non fondate questioni di legittimità costituzionale di leggi regionali che, in via transitoria, avevano consentito al personale in servizio presso i gruppi consiliari ed estraneo alla pubblica amministrazione (categoria contestualmente soppressa) di essere inquadrato nel ruolo regionale con qualifiche funzionali corrispondenti a quelle per cui era stato assunto, previo superamento di apposito concorso riservato (sentenza n. 187 del 1990).

Secondo l'ordinanza di rinvio l'art. 19 della legge regionale n. 28 del 1986 non si limiterebbe alla definitiva eliminazione delle conseguenze di un periodo eccezionale ormai concluso, come tale considerato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 187 del 1990, ma assicurerebbe anche al personale non appartenente ai ruoli della Regione, né comandato dallo Stato o da altri enti pubblici, una progressione in carriera mediante l'inquadramento in un superiore livello retributivo-funzionale. Ad avviso del giudice rimettente ne risulterebbe, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, un privilegio senza alcuna giustificazione razionale. Inoltre sarebbe leso il principio del concorso quale strumento destinato a garantire la selezione dei più meritevoli in condizioni di eguaglianza (artt. 51 e 97 della Costituzione), giacché il personale in servizio presso i gruppi consiliari è scelto non soltanto per vagliate capacità e preparazione, ma anche in base a criteri di omogeneità e consonanza politica. Infine il reclutamento dei pubblici dipendenti per concorso assumerebbe, in base alla legge quadro sul pubblico impiego (29 marzo 1983, n. 93), il valore di principio fondamentale stabilito dalle leggi dello Stato e quindi di limite per la potestà legislativa regionale (art. 117 della Costituzione).

2. — Si è costituita la Regione Basilicata eccependo la tardività dei ricorsi rispetto ai bandi di concorso, sicché il giudizio pendente dinanzi al Tribunale amministrativo avrebbe potuto essere deciso indipendentemente dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale, che sarebbe pertanto da considerare inammissibile. La Regione osserva, nel merito, che il Tribunale amministrativo ritiene erroneamente che l'art. 19 della legge regionale n. 28 del 1986 equipari il personale in servizio presso i gruppi consiliari a quello regionale di ruolo. Questa interpretazione sarebbe contraria alla formulazione letterale ed alla *ratio* della norma, che consente al personale dei gruppi l'accesso ai ruoli, ma non permette

di acquisire una qualifica superiore a chi non ne possiede originariamente alcuna. Seguendo la interpretazione rigorosa della disposizione denunciata, fatta propria dall'amministrazione con il bando di concorso, la questione di legittimità costituzionale sarebbe priva di fondamento, non verificandosi quell'irragionevole privilegio denunciato dal giudice rimettente. In subordine la Regione osserva che la questione dovrebbe toccare la disposizione denunciata solo nella parte in cui consente al personale dei gruppi consiliari di partecipare a concorsi anche per l'accesso a qualifiche superiori rispetto ai livelli retributivi in godimento.

### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge regionale della Basilicata 22 dicembre 1986, n. 28, che consente al personale già in servizio presso i gruppi consiliari, con contratto a termine stipulato tra il Presidente del gruppo e l'interessato, di partecipare ai concorsi previsti per accedere all'impiego regionale dagli artt. 27 e 28 della legge regionale 6 giugno 1986, n. 9, «secondo le forme e le modalità» indicate da tali disposizioni.

Il giudice rimettente interpreta la disposizione, che sottopone al giudizio di legittimità costituzionale, come idonea a consentire l'ammissione del personale dipendente dei gruppi consiliari, ma non appartenente ai ruoli regionali, anche agli speciali corsi-concorsi previsti dall'art. 28 della legge regionale n. 9 del 1986 per l'inquadramento dei dipendenti regionali, dotati di specifici requisiti di studio e di servizio, alla qualifica retributivo-funzionale di livello superiore rispetto a quello di appartenenza.

Quale parametro di valutazione della legittimità costituzionale della norma denunciata il giudice rimettente prospetta l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo tanto della disparità di trattamento che della irragionevolezza della disciplina; gli artt. 51 e 97 della Costituzione, in quanto l'accesso alla amministrazione pubblica in condizioni di eguaglianza riguarderebbe anche i diversi livelli retributivo-funzionali; l'art. 117 della Costituzione, posto che il reclutamento di pubblici dipendenti per concorso costituirebbe un principio fondamentale stabilito dalle leggi dello Stato.

2. — La difesa della Regione Basilicata ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza, in quanto i ricorsi al Tribunale amministrativo sarebbero stati proposti fuori termine rispetto ai bandi di concorso; pertanto il giudizio di merito avrebbe potuto essere definito indipendentemente dalla applicazione della norma della cui legittimità costituzionale si dubita.

L'eccezione non è fondata, giacché si riferisce all'ordine logico delle questioni sottoposte alla valutazione del giudice di merito, il cui apprezzamento non può essere sindacato in questa sede.

3. — La disposizione sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale è inserita nel contesto di una nuova disciplina della dotazione dei mezzi necessari per il funzionamento e per l'attività dei gruppi consiliari. La legge regionale della Basilicata n. 28 del 1986 stabilisce che il lavoro presso i gruppi sia svolto esclusivamente da dipendenti pubblici, appartenenti ai ruoli regionali o in posizione di comando dallo Stato o da altri enti pubblici (art. 4).

La stessa legge vieta ogni forma di reclutamento di personale da parte dei gruppi consiliari, che configuri l'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato (art. 7). Risulta così soppressa la possibilità, in precedenza prevista dalla legge regionale 12 marzo 1984, n. 7, di stipulare contratti di lavoro a termine, destinati comunque a cessare con la scadenza, ordinaria o anticipata, della legislatura e comunque in qualsiasi momento su proposta del Presidente del gruppo consiliare (art. 5).

Al nuovo e più rigoroso sistema di assegnazione del personale ai gruppi consiliari, segue la norma transitoria (art. 19), che consente, a chi è già in servizio alla data di entrata in vigore della nuova legge, di partecipare ai concorsi previsti per l'accesso all'impiego regionale (artt. 27 e 28 della legge regionale n. 9 del 1986).

4. — La Corte ha già esaminato, con riferimento agli stessi parametri costituzionali indicati dal giudice rimettente, la disciplina legislativa di altre regioni che, soppressa la possibilità per i gruppi consiliari di avvalersi di personale estraneo ai ruoli regionali, hanno in via transitoria consentito a quanti erano già in servizio di essere inquadrati in ruolo, previo superamento di concorsi riservati. È stata riconosciuta l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale di analoghe norme di accesso riservato ai ruoli regionali, con qualifiche funzionali corrispondenti a quelle per le quali il personale dipendente dei gruppi era stato assunto. La Corte ha tuttavia affermato di avere potuto

escludere l'illegittimità costituzionale delle norme denunciate «muovendo dalla premessa che dette norme recano disposizioni di carattere transitorio, finalizzato al passaggio alla nuova disciplina di regime, che appare più rigorosa e più coerente con i principi applicabili alla materia» (sentenza n. 187 del 1990).

La definitiva eliminazione della possibilità di avvalersi dell'opera di personale scelto al di fuori dei ruoli della pubblica amministrazione ed «il superamento di una situazione che trae origine da circostanze ed esigenze eccezionali connaturate al primo impianto dei gruppi consiliari» giustificano, secondo le valutazioni già espresse dalla Corte (sentenza n. 187 del 1990), norme transitorie per l'inquadramento nei ruoli regionali di personale in servizio, con rapporto di diritto privato, presso i gruppi consiliari e da questi discrezionalmente scelto. Le stesse considerazioni non si possono estendere, sino a considerare egualmente giustificata la partecipazione di chi non è stato ancora inquadrato nei ruoli regionali anche alle selezioni previste per la progressione in carriera di chi è già dipendente della regione, dopo essere stato collocato in ruolo con le garanzie previste per il pubblico impiego, e partecipa a concorsi che richiedono tra i requisiti l'aver prestato servizio nella qualifica di appartenenza per un tempo determinato.

5. — La disposizione sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, se correttamente interpretata in coerenza con i principi costituzionali, non si discosta, nei contenuti, dalle altre analoghe norme già valutate dalla Corte. L'art. 19 della legge regionale della Basilicata n. 28 del 1986 detta una disciplina transitoria, che consente eccezionalmente l'accesso ai ruoli regionali del personale dei gruppi consiliari, mediante la partecipazione ai corsi-concorsi riservati al personale che già vanta un rapporto di impiego nei ruoli della Regione. In mancanza di una specifica previsione questa disciplina non può essere applicata sino a farne un meccanismo non solo di ingresso ma anche di progressione nei ruoli regionali. Nessuna espressa enunciazione legislativa consente di estendere l'ambito della norma, assimilando pienamente e retroattivamente il servizio prestato presso i gruppi consiliari, in assenza di un rapporto di pubblico impiego, al servizio di ruolo del personale regionale. La disposizione — che, facendo eccezione alla regola generale, deve essere interpretata rigorosamente — autorizza i dipendenti dei gruppi consiliari a partecipare ai corsi-concorsi riservati al solo fine della immissione nei ruoli regionali. Non consente, ad un tempo, la progressione in carriera nei ruoli stessi, con il conseguimento di un livello retributivo funzionale superiore a quello al quale si ha possibilità di accedere, poiché manca il necessario presupposto del servizio di ruolo già prestato nella qualifica inferiore. Così letta, la disposizione, in ordine alla cui interpretazione non risulta si sia formato alcun orientamento giurisprudenziale, non si presta ai dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal giudice rimettente e muove nel contesto dei casi già valutati dalla Corte con la sentenza n. 187 del 1990.

La questione di legittimità costituzionale non è pertanto, nei sensi sopra precisati, fondata.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge regionale della Basilicata 22 dicembre 1986 n. 28 (Norme relative alla dotazione dei mezzi necessari per il funzionamento e l'attività dei gruppi consiliari, procedure di controllo della gestione finanziaria, abrogazione della legge regionale 12 marzo 1984, n. 7), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Basilicata con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* MIRABELLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 44

Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Minori - Applicazione della misura della custodia cautelare nei confronti degli imputati minorenni - Condizioni di applicabilità - Presupposti quantitativi (pena) e qualitativi (singole fattispecie) - Determinazione con il sistema del rinvio alle ipotesi previste per gli imputati adulti - Furto tentato non aggravato - Criteri a valenza essenzialmente finalistica - Non fondatezza.

(D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, art. 23, primo comma, nel testo sostituito dall'art. 42 del d.lgs. 14 gennaio 1991, n. 12). [Cost., art. 76; legge 16 febbraio 1987, n. 81, art. 3, lett. h)].

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASA'VOLA;*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, primo comma, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni) nel testo sostituito dall'art. 42 del decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12 (Disposizioni integrative e correttive della disciplina processuale penale e delle norme ad essa collegate) in relazione all'art. 3, lett. h), della legge 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale), promosso con ordinanza emessa il 13 marzo 1992 dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale per i minorenni di Torino nel procedimento penale a carico di Bougalmi Atemi, iscritta al n. 322 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 19 novembre 1992 il Giudice relatore Giuliano Vassalli.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza del 13 marzo 1992, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale per i minorenni di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, primo comma, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), nel testo sostituito dall'art. 42 del decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12 (Disposizioni integrative e correttive della disciplina processuale penale e delle norme ad essa collegate), sul presupposto che la norma, così come novellata, nel consentire l'applicazione della misura della custodia cautelare nei confronti degli imputati minorenni anche per il delitto di tentato furto monoaggravato, si porrebbe in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, per violazione dell'art. 3, lett. h), della legge 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale), essendo stato ivi enunciato il criterio di riconoscere al giudice il potere di disporre, nel processo a carico di imputati minorenni, la misura della custodia in carcere «solo per delitti di maggiore gravità», fra i quali il giudice *a quo* non ritiene possa essere iscritta la specifica figura criminosa dedotta nella specie.

2. — Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata. Oltre a richiamare la sentenza di questa Corte n. 4 del 1992, l'Avvocatura ha osservato che le modifiche introdotte *in parte qua* dal decreto legislativo n. 12 del 1991, hanno tratto origine dal rilievo che l'efficacia cautelare di misure di grado inferiore si è dimostrata insufficiente con specifico riferimento a talune categorie di reati.



*Considerato in diritto*

1. — La censura di eccesso di delega che il giudice *a quo* muove alla norma oggetto di impugnativa, si limita a prendere in considerazione una specifica ipotesi per la quale è ora consentito disporre l'applicazione della misura della custodia cautelare nei confronti degli imputati minorenni, a seguito delle incisive modifiche che il legislatore delegato, facendo applicazione della speciale procedura prevista dall'art. 7 della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81, ha ritenuto di apportare alla disciplina della libertà personale nel processo minorile. Rispetto al testo originario, infatti, l'attuale formulazione dell'art. 23 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, ha introdotto, quale condizione di applicabilità della custodia cautelare nei confronti degli imputati minorenni, accanto ad un presupposto «quantitativo» fondato sulla pena editualmente stabilita per il reato in ordine al quale si procede, un criterio per così dire «qualitativo», rappresentato dalla enunciazione di specifiche figure di reato che legittimano l'adozione della misura cautelare di maggior rigore, a prescindere dalla entità della pena per esse rispettivamente prevista. L'individuazione delle singole fattispecie, peraltro, è stata non a caso operata dal legislatore mediante il rinvio a talune delle ipotesi per le quali in relazione agli imputati adulti è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, giacché la norma impugnata, anziché procedere ad una rassegna «nominativa» per titoli di reato, ha significativamente sancito la possibilità di disporre la custodia cautelare, fuori da qualsiasi limite di pena, «quando si procede per uno dei delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 380, comma 2, lettere e), f), g), h) del codice di procedura penale». Dal rinvio in tal modo operato scaturisce, dunque, la conseguenza, lamentata dal giudice *a quo*, di rendere applicabile la misura custodiale nei confronti degli imputati minorenni pure nella ipotesi in cui si proceda per il delitto di furto tentato, quando ricorra anche una sola delle circostanze richiamate nell'art. 380, comma 2, lett. e), del codice di rito.

Tenuto conto, quindi, che l'art. 3, lettera h), della legge-delega n. 81 del 1987, nel fissare i criteri in base ai quali il Governo della Repubblica è stato delegato a disciplinare il processo a carico di imputati minorenni, ha espressamente sancito il principio che il «potere del giudice di disporre la custodia in carcere» può essere attribuito «solo per delitti di maggiore gravità», l'ipotesi del furto tentato monoaggravato, che ricorre nel procedimento *a quo*, non rientrerebbe, secondo il rimettente, nella categoria dei «delitti di maggiore gravità», sia «nell'ambito delle fattispecie penali in genere», sia «nell'ambito delle fattispecie di furto».

2. — La questione, dunque, finisce per ruotare tutta attorno al quesito se una determinata figura criminosa integri o meno quel carattere di «maggiore gravità» che il legislatore delegante ha ritenuto di individuare come parametro alla cui stregua determinare i casi in cui è consentito applicare la «custodia in carcere» nei confronti degli imputati minorenni.

Il giudice *a quo*, con riferimento alla fattispecie di tentativo di furto monoaggravato, risponde in senso negativo, assiomaticamente deducendone la non maggiore gravità, sia con riferimento alle altre figure di reato in genere, sia in rapporto alle diverse ipotesi di furto in specie. Ma un simile argomentare muove da premesse che non possono essere condivise. Nella relazione che ha accompagnato lo schema del decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12, sono state infatti enunciate le ragioni per le quali il Governo si è indotto a modificare il testo dell'art. 23 del d.P.R. n. 448 del 1988, essendosi ivi osservato come proprio per talune categorie di reati, anche se puniti con pena editualmente inferiore ai nuovi limiti che il provvedimento ha stabilito, le misure cautelari diverse dalla custodia in carcere si fossero rivelate «del tutto inadeguate», sia per la «incidenza quantitativa» di tali fattispecie delittuose, sia «per le caratteristiche socio-ambientali dei minorenni che vi sono dediti». E non è senza significato la circostanza che, come emerge dalla medesima relazione, la commissione parlamentare chiamata ad esprimere il proprio conforme parere sulla iniziativa legislativa del Governo, al fine di verificare la corrispondenza della stessa «alle direttive della legge di delega» (art. 7, in relazione all'art. 8, secondo comma, della legge-delega n. 81 del 1987), abbia nella sostanza condiviso la proposta di modifica, limitandosi a circoscrivere ad una parte soltanto delle ipotesi previste dall'art. 380, secondo comma, c.p.p., il richiamo generale a tale articolo che invece compariva nell'originario schema del Governo.

Ciò significa, dunque, che Governo e commissione parlamentare hanno ritenuto la nuova disciplina coerente rispetto alle linee ispiratrici della legge-delega, e ciò per l'assorbente rilievo che lo strumento di delega, lungi dall'impartire una direttiva per così dire autoapplicativa, si è limitato, nel caso che qui si rileva, ad enunciare un criterio a valenza essenzialmente finalistica, lasciando così libero il legislatore delegato di individuare e tracciare i necessari contenuti attuativi, secondo l'ordinaria sfera della discrezionalità legislativa.

Nel limitare il potere del giudice di disporre la custodia in carcere «solo per delitti di maggiore gravità», la legge-delega evoca, quindi, un concetto di «gravità relativa» i cui termini, inferiore e superiore, non possono certo circoscriversi all'interno di un rigido paradigma quantitativo fondato sulla pena editualmente prevista. D'altra parte, è la stessa delega ad avere altrove svincolato la valutazione della gravità del reato da un editto punitivo di rilevante entità: così, nella direttiva 32, riferendosi ai casi di arresto facoltativo in flagranza, il legislatore delegante ne ha testualmente consentito la previsione «per alcuni reati di particolare gravità», anche se punibili con la pena della reclusione fino a tre anni. Dovendosi quindi saldare la gravità del reato anche a parametri di tipo qualitativo che

facciano leva sulla specificità delle singole condotte criminose e sul correlativo disvalore, nonché sulla incidenza che tali condotte presentano in un determinato contesto storico e sociale e sulle peculiarità che indubbiamente caratterizzano la devianza minorile ed il connesso regime processuale, ciascuna delle fattispecie che la norma impugnata ha provveduto a richiamare integra, per espressa e coerente scelta normativa, quella «maggiore gravità» alla quale la legge-delega ha inteso condizionare la possibilità di disporre la «custodia in carcere» nei confronti degli imputati minorenni.

Anche il tentativo di furto, quindi, sempre che ricorra taluna delle circostanze aggravanti indicate nell'art. 380, secondo comma, lett. 2), c.p.p., risponde alle specifiche connotazioni «qualitative» delle quali si è dianzi fatto cenno e che soddisfano il postulato voluto dalla delega, che anche per gli adulti annovera tra i requisiti per l'arresto facoltativo in flagranza quello della «gravità del fatto» (numero 32, lett. b, 2<sup>a</sup> parte).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, primo comma, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), nel testo sostituito dall'art. 42 del decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12 (Disposizioni integrative e correttive della disciplina processuale penale e delle norme ad essa collegate), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, per contrasto con l'art. 3, lett. h), della legge 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale), dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale per i minorenni di Torino con ordinanza del 13 marzo 1992.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0115

N. 45

*Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993*

**Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.**

**Enti pubblici - Regioni Lombardia e Toscana - Gestione del bilancio - Indirizzi - Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri - Richiamo alla giurisprudenza della Corte - Esercizio della funzione soggetto all'osservanza di precisi requisiti di sostanza e di forma - Invasione di attribuzioni garantite alle regioni - Illegittimo strumento di controllo e compromissione della autonomia finanziaria - Violazione della riserva di legge - Non spettanza allo Stato - Annullamento parziale della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 maggio 1992, n. 125.**

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della Regione Lombardia e della Regione Toscana, notificati rispettivamente il 27 ed il 28 luglio 1992, depositati in Cancelleria il 1° ed il 10 agosto 1992, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla gestione del bilancio dello Stato e degli enti del settore pubblico allargato per l'anno 1992, ad integrazione dell'analoga direttiva del 16 gennaio 1992; ricorsi iscritti rispettivamente ai nn. 25 e 27 del registro conflitti 1992;

Udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 1992 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Uditi gli avvocati Valerio Onida per la Regione Lombardia e Alberto Predieri per la Regione Toscana;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso regolarmente notificato e depositato (n. 25), la Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 maggio 1992, n. 125, sulla gestione del bilancio dello Stato e degli enti del settore pubblico allargato per il 1992, che integra analoga direttiva, emanata il 16 gennaio 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15 del 20 gennaio successivo, anch'essa impugnata innanzi a questa Corte dalla Regione Lombardia.

La direttiva del 29 maggio 1992 sospende, a decorrere dalla data della sua pubblicazione e fino al 30 settembre 1992, la facoltà di impegnare le spese nei limiti dei fondi assegnati in bilancio per tutte le amministrazioni dello Stato e le aziende autonome. Per gli aspetti diversi dall'assunzione degli impegni di spesa, essa proroga, fino al 30 settembre 1992, le disposizioni della precedente direttiva del 16 gennaio 1992 e, al punto 3, si autoqualifica come «atto di indirizzo volto al conseguimento di obiettivi di interesse nazionale».

Lamenta la ricorrente che la direttiva, nella parte in cui si rivolge alle regioni, non è sorretta da alcun fondamento legislativo: la legge 23 agosto 1988, n. 400, non contiene specifica autorizzazione ad emanare atti di indirizzo diretti alle regioni in materia di spesa e di bilancio. Come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 242 del 1989, l'art. 2, comma 3, lett. d) di detta legge, è disposizione meramente procedimentale, inidonea a fondare l'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento. Tanto meno l'art. 5 della legge n. 400 del 1988 autorizza il Presidente del Consiglio ad adottare direttive nei confronti delle regioni per l'esercizio di loro competenze.

Osserva poi che il decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (in particolare, l'art. 4), che introduce misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica (convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359), tace del tutto su ipotetici vincoli o indirizzi a carico delle regioni, e non può certo ritenersi che abbia conferito, a posteriori, fondamento legislativo alla direttiva impugnata, che restringe illegittimamente la sfera di autonomia regionale per quanto attiene alla gestione del bilancio.

2. — Anche la Regione Toscana ha sollevato, con ricorso regolarmente notificato e depositato (n. 27), conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla direttiva del 29 maggio 1992, che risulterebbe illegittima per violazione della riserva di legge prevista dall'art. 119 della Costituzione: è la legge, ad avviso della ricorrente, che deve assicurare il coordinamento degli ordinamenti finanziari e contabili dello Stato e delle regioni, secondo quanto sottolineato dalla dottrina e messo in luce dalla stessa Corte costituzionale (sentt. nn. 307 del 1983 e 162 del 1982).

Si denuncia, poi, la violazione delle regole che presiedono al legittimo esercizio del potere statale di indirizzo e di coordinamento e, in particolare, del principio di legalità.

Non sussiste, in questa materia, uno spostamento di competenza a favore dello Stato per la salvaguardia di un interesse nazionale. Spetta comunque alla legge dello Stato definire in concreto quando ricorre tale interesse: l'esercizio in via amministrativa del potere di indirizzo di coordinamento è giustificato solo se trova legittimo supporto nella legislazione statale (v., da ultimo, le sentt. nn. 49 e 37 del 1991, n. 338 del 1989 e, soprattutto, la sent. n. 150 del 1982). Il principio di legalità, d'altronde, opera anche nei confronti di atti amministrativi statali diversi da quelli di indirizzo e coordinamento, che intervengono ad altro titolo nelle materie regionali.

Quanto al citato decreto-legge n. 333 del 1992, si rileva che in tale atto manca una norma che abbia contenuto analogo ai punti 2 e 3 della direttiva impugnata. Esso introduce disposizioni che concernono le regioni e gli altri enti territoriali (cfr. artt. 1 e 2), ma non dispone, per le regioni, il blocco degli impegni di spesa per il 1992. In ogni caso, il fatto che il contenuto della direttiva vi sia stato in parte riprodotto non fa venir meno l'interesse della Regione a sollevare conflitto di attribuzione con riferimento alla direttiva del 29 maggio 1992: che una norma primaria ripeta il

contenuto di una fonte subordinata solo in modo parziale non implica, invero, l'abrogazione di tale fonte per la parte non recepita; l'efficacia della direttiva decorre inoltre da un termine (quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 maggio 1992) diverso e anteriore rispetto all'entrata in vigore del più volte menzionato decreto-legge n. 333 dell'11 luglio 1992.

3. — Non si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Considerato in diritto*

1. — I due ricorsi sollevano questioni identiche e vanno pertanto riuniti e decisi con unica sentenza.

2. — La Regione Lombardia e la Regione Toscana hanno sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 maggio 1992, n. 125, nella parte in cui pone indirizzi sulla gestione del bilancio a tutti gli enti del «settore pubblico allargato», e dunque anche alle regioni. Tale direttiva è stata adottata ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri).

Contestano le ricorrenti che spetti al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di rivolgere alle regioni, in assenza di delibera consiliare, una direttiva che costituisca «indirizzo» per il conseguimento di obiettivi di interesse nazionale, assumendo come fondamento di tale potere la citata legge 23 agosto 1988, n. 400, e — alla luce del principio di autonomia finanziaria posto dall'art. 119 della Costituzione e dalla riserva di legge ivi introdotta — lamentano, comunque, che un atto di indirizzo possa limitare la potestà delle regioni di disporre autonomamente delle risorse stanziare nei rispettivi bilanci.

3. — I ricorsi sono fondati.

Secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni è soggetto all'osservanza di precisi requisiti di forma e di sostanza: di forma, perchè l'atto di indirizzo e coordinamento deve essere approvato, con delibera, dal Consiglio dei ministri; di sostanza, perchè occorre idonea base legislativa per salvaguardare il principio di legalità sostanziale (v., da ultimo, le sentenze nn. 384 del 1992, 359, 204 e 37 del 1991, 338 e 242 del 1989).

Manca, in questo caso, la delibera del Consiglio dei ministri, trattandosi di una direttiva emanata, come atto «proprio», dal Presidente del Consiglio dei ministri. E manca la «idonea base legislativa»: non può infatti ritenersi tale l'art. 5 della legge n. 400 del 1988, che definisce i rapporti tra il Presidente del Consiglio e i Ministri e non tocca, dunque, le relazioni tra lo Stato apparato e le autonomie regionali. Motivi che hanno già indotto questa Corte ad annullare, perchè invasiva nell'ambito di attribuzioni garantite alle regioni, analoga direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 15 del 20 gennaio 1992 (sentenza n. 384 del 1992).

È d'altronde significativo che il recente decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, abbia riprodotto, per le amministrazioni dello Stato, alcune disposizioni della direttiva impugnata, ma non abbia previsto, per le regioni, il blocco degli impegni di spesa per l'anno 1992. Le prescrizioni introdotte dalla direttiva impugnata, ove riferite alle regioni, si configurano quale illegittimo strumento di controllo: ostacolano la disponibilità delle somme occorrenti per l'adempimento dei loro compiti istituzionali, compromettendo l'autonomia finanziaria garantita alle regioni dall'art. 119 della Costituzione e vulnerando la riserva di legge introdotta da tale disposizione costituzionale per il coordinamento della finanza regionale con quella dello Stato (v., in particolare, le sentenze nn. 384 del 1992, 307 del 1983 e 155 del 1977).

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara che non spetta allo Stato porre vincoli all'attività amministrativa regionale di gestione del bilancio mediante direttive del Presidente del Consiglio dei ministri adottate ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400; conseguentemente, annulla la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 29 maggio 1992, n. 125, nella parte in cui pone in tale materia un indirizzo alle regioni per il conseguimento di obiettivi d'interesse nazionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* GUIZZI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 46

Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro (controversie di) - Lavoratrici - Matrimonio e maternità - Licenziamenti individuali e collettivi - Procedure di mobilità - Estensione non giustificata della tutela - Ragionevolezza della difesa non solo di un interesse individuale ma anche di un interesse pubblico favorevole alla formazione della famiglia legittima fondata sul matrimonio - Esatta definizione del limite di durata in cui è contenuto il divieto di licenziamento - Non fondatezza.

(Legge 9 gennaio 1963, n. 7, art. 1, quinto comma).

(Cost., art. 3).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;*Giudici:* prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma quinto, della legge 9 gennaio 1963, n. 7 (Divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio e modifiche alla legge 26 agosto 1950, n. 860: «Tutela fisica ed economica della lavoratrici madri»), promosso con ordinanza emessa l'11 maggio 1992 dal Pretore di Torino nel procedimento civile vertente tra Bellagarda Paola e AGM Italiana, iscritta al n. 377 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Udito nella camera di consiglio del 2 dicembre 1992 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

*Ritenuto in fatto*

Nel corso di un giudizio di impugnazione proposto da Paola Bellagarda contro il licenziamento intimatole, entro l'anno dalla celebrazione del suo matrimonio, dalla società AGM italiana nell'ambito di una procedura di mobilità regolata dalla legge 23 luglio 1991, n. 223, il Pretore di Torino, con ordinanza dell'11 maggio 1992, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, quinto comma, della legge 9 gennaio 1963, n. 7, «nella parte in cui non prevede la facoltà del datore di lavoro di provare che il licenziamento della lavoratrice è stato effettuato, oltre che per una delle ipotesi di cui alle lettere a), b) e c) del secondo comma dell'art. 3 della legge 26 agosto 1950, n. 860, anche nell'ambito delle procedure di mobilità previste dalla legge n. 223 del 1991 e secondo i criteri ivi determinati».

Ad avviso del giudice remittente, l'estensione della tutela delle lavoratrici madri, disposta dalla legge n. 860 del 1950 alle lavoratrici sposate da non più di un anno per il solo fatto del matrimonio, indipendentemente dalla condizione di gravidanza, mentre si giustifica con riguardo ai licenziamenti individuali, non è invece plausibile in relazione ai licenziamenti collettivi adottati nell'ambito di procedure improntate a criteri oggettivi come quelle regolate dalla legge n. 223 del 1991, mancando qui il preminente interesse pubblico alla tutela della vita sotteso all'art. 2 della legge n. 1204 del 1971. Data la facoltà del datore di lavoro, in caso di reintegrazione di lavoratori licenziati nel corso delle procedure di mobilità, di procedere al licenziamento in numero pari di altri lavoratori senza dover esperire una nuova procedura (art. 17 della legge n. 223 del 1991), si evidenzia una violazione dell'art. 3 Cost. nella forma di un privilegio ingiustificatamente concesso alle lavoratrici di cui si discute, in danno dei lavoratori aventi un interesse più meritevole di tutela alla conservazione del posto di lavoro secondo i criteri elencati nell'art. 5 della stessa legge.

*Considerato in diritto*

1. — Dal Pretore di Torino è messa in dubbio, in riferimento all'art. 3 Cost., la legittimità costituzionale dell'art. 1, quinto comma, della legge 9 gennaio 1963, n. 7, «nella parte in cui non prevede la facoltà del datore di lavoro di provare che il licenziamento della lavoratrice è stato effettuato, oltre che per una delle ipotesi di cui alle lettere a), b) e c) del secondo comma dell'art. 3 della legge 26 agosto 1950, n. 860, anche nell'ambito delle procedure di mobilità previste dalla legge 23 luglio 1991, n. 223, e secondo i criteri ivi determinati».

2. — La questione non è fondata.

La *ratio* dell'art. 1 della legge n. 7 del 1963 non si esaurisce nell'*occasio legis*, cioè nella finalità di reagire con una tutela speciale contro la prassi (allora diffusa) dei licenziamenti di lavoratrici per causa di matrimonio. A questa finalità si limitava l'originario disegno di legge, il quale innovava soltanto sul piano processuale dell'onere della prova, ammettendo una presunzione (*iuris tantum*) della «causa di matrimonio» come determinante del recesso intimato nel periodo compreso tra il giorno della richiesta delle pubblicazioni e l'anno successivo alla celebrazione, con conseguente nullità del licenziamento per illiceità del motivo (secondo i principi generali: artt. 1324 e 1345 cod. civ.) qualora il datore di lavoro non fornisse la prova di un diverso «giusto motivo». Il testo approvato, invece, avendo ridotto tassativamente la facoltà di prova contraria ai tre casi indicati nell'art. 3, secondo comma, della legge n. 860 del 1950 sulla tutela delle lavoratrici madri (ora art. 2, terzo comma, della legge 30 dicembre 1971, n. 1204), ha sopravanzato la detta finalità assumendo non semplicemente il valore di provvedimento repressivo di un'ipotesi di licenziamento (individuale) illecito particolarmente grave per l'offesa arrecata a un diritto fondamentale della lavoratrice, ma anche il valore positivo di provvedimento promozionale del matrimonio e della famiglia legittima, fondato quindi non solo sugli artt. 2, 4, 35, 37 e 41, secondo comma, Cost., ma anche sugli artt. 29 e 31 della Costituzione.

Sotto la veste impropria di una presunzione di illiceità del motivo non superabile se non nei tre casi richiamati nell'ultimo comma dell'art. 1, la legge innova sostanzialmente garantendo alla lavoratrice, nel periodo indicato, la stabilità del posto di lavoro correlata alla sospensione del potere di recesso in capo al datore. Sotto questo profilo, la condizione della lavoratrice sposata da non più di un anno è analoga a quella della lavoratrice nel periodo di comporta per maternità (cfr. sent. n. 61 del 1991). Ne consegue che, nel tratto di tempo definito dall'art. 1, terzo comma, della legge n. 7 del 1963, la lavoratrice non solo non può essere colpita da un licenziamento individuale motivato da una causa diversa da quelle elencate nell'ultimo comma dell'art. 1, ma non può nemmeno essere assoggettata alle procedure di «messa in mobilità» o di licenziamento collettivo per riduzione del personale regolate dalla legge 23 luglio 1991, n. 223.

3. — In quest'ultima ipotesi la scelta del legislatore del 1963 di coordinare la legge n. 7, oltre che con la politica di tutela dei lavoratori contro i licenziamenti, anche con la politica di favore per il matrimonio e di agevolazione della formazione della famiglia legittima, non può essere commisurata ai criteri di selezione dei lavoratori da licenziare, specificati nell'art. 5 della legge n. 223 del 1991, e censurata, in riferimento al principio costituzionale di eguaglianza, perchè al posto della lavoratrice protetta dall'art. 1 della legge potrà essere licenziata una lavoratrice sposata da più di un anno o un lavoratore con maggiore anzianità aziendale e/o con carichi di famiglia più pesanti. Confronti di questo tipo possono essere fatti soltanto tra due lavoratori entrambi soggetti al potere di licenziamento dell'imprenditore, mentre la lavoratrice in questione a tale potere è sottratta fino a quando non compirà un anno di matrimonio. Nel dettare i criteri di scelta dei lavoratori da collocare in mobilità o da licenziare per riduzione del personale ai sensi dell'art. 24, l'art. 5 della legge n. 223 si riferisce ai lavoratori per i quali non sussista, in forza di altre leggi, un divieto di licenziamento. Per quelli tutelati da cause attributive del diritto alla conservazione del posto non si può dire propriamente — come si legge nell'ordinanza di rimessione — che altri lavoratori, eventualmente dotati, ai sensi del citato art. 5, di maggiori titoli a rimanere in azienda, verranno a trovarsi licenziati in loro vece.

4. — L'incidenza sulla sfera soggettiva dei lavoratori esposti alle procedure di collocamento in mobilità o di licenziamento per riduzione del personale non mette in contrasto l'art. 1 della legge n. 7 del 1963 con l'art. 3 Cost. neppure sotto il profilo del principio di razionalità. Il criterio di ragionevolezza, quando è disgiunto dal riferimento a un *tertium comparationis*, può trovare ingresso solo se l'irrazionalità o iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile (cfr., da ultimo, sent. n. 81 del 1992). Da un giudizio di manifesta eccessività di tutela del diritto al matrimonio e alla creazione di una famiglia la norma denunciata è tenuta al riparo — come già osservava conclusivamente la sentenza n. 27 del 1969 — per un verso, dalla considerazione che ad essa è sotteso non soltanto un interesse individuale (nella forma di un diritto fondamentale), ma altresì l'interesse pubblico, tutelato dall'art. 31 Cost., che sia favorita la formazione della famiglia legittima fondata sul matrimonio, per altro verso, dalla considerazione del limite ben definito di durata entro cui è contenuto il divieto di licenziamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, quinto comma, della legge 9 gennaio 1963, n. 7 (Divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio e modifiche alla legge 26 agosto 1950, n. 860: «Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri»), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Pretore di Torino con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* MENGONI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

93C0117

N. 47

*Sentenza 28 gennaio-10 febbraio 1993*

**Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.**

**Regione - Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Dipendente dell'Ente Ferrovie dello Stato - Trasferimento al commissariato per la liquidazione degli usi civici di Trieste nel quadro della mobilità del personale delle amministrazioni pubbliche - Tardività del ricorso rispetto ai provvedimenti in ipotesi lesivi delle attribuzioni regionali - Inammissibilità.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia notificato il 17 agosto 1992, depositato in cancelleria il 20 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del provvedimento — comunicato con nota del Ministero dell'agricoltura e delle foreste prot. n. 81163 del 12 giugno 1992 — con il quale è stato disposto il trasferimento del signor Fabio Sciancalepore, dipendente dell'Ente ferrovie dello Stato, al Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Trieste, ed iscritto al n. 32 del registro conflitti 1992;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 15 dicembre 1992 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi l'avv. Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 17 e depositato il 20 agosto 1992 la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al provvedimento — comunicato con nota del Ministero dell'agricoltura e delle foreste prot. n. 81163 del 12 giugno 1992 (pervenuta il 18 giugno 1992) — con il quale è stato disposto il trasferimento del signor Fabio Sciancalepore, dipendente dell'Ente ferrovie dello Stato, al Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Trieste. La Regione deduce, a sostegno del ricorso, la violazione delle competenze ad essa attribuite dall'art. 4, numeri 1 e 4, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in materia di ordinamento degli uffici e di usi civici.

La Regione rileva che le procedure per l'attuazione del principio di mobilità nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1988, n. 325, come pure le disposizioni in materia di pubblico impiego, dettate dalla legge 29 dicembre 1988, n. 554, delineano due distinti sistemi per la mobilità del personale pubblico: in ambito nazionale, a cura del Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ed in ambito locale, a cura delle Regioni.

Il provvedimento denunciato come invasivo di competenze regionali suppone che fosse disponibile e vacante un posto dello stesso profilo professionale presso il Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici di Trieste; attiene inoltre ad una procedura di mobilità avviata ed attuata in ambito nazionale. La Regione sottolinea che il Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici è un ufficio regionale. Pertanto non poteva essere incluso in ambito nazionale, fra le amministrazioni pubbliche con posti vacanti da coprire mediante mobilità, secondo le norme del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 325 del 1988 e della legge n. 554 del 1988. Se mai un procedimento di mobilità avesse dovuto essere attivato — ma nessuna carenza di personale era stata segnalata presso il Commissariato per la liquidazione degli usi civici — competente a provvedere sarebbe stata la Regione.

2. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'inammissibilità e, nel merito, l'infondatezza del ricorso.

L'Avvocatura osserva che i processi di mobilità debbono coinvolgere tutto il personale delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le Regioni e gli enti territoriali minori, senza la «separatezza» che la Regione ricorrente pretenderebbe.

3. — In prossimità dell'udienza l'Avvocatura ha depositato una memoria ribadendo l'eccezione di inammissibilità del ricorso in quanto, sulla base della documentazione acquisita e prodotta, la nota del Ministro dell'agricoltura, che ha dato origine al conflitto, sarebbe meramente esecutiva di precedenti decreti ministeriali, non impugnati tempestivamente. Inoltre lo stesso provvedimento attuerebbe il trasferimento di un dipendente dall'Ente ferrovie dello Stato al Ministero dell'agricoltura e non alla Regione.

L'Avvocatura ricorda che con decreto ministeriale del 4 febbraio 1991, emesso in ottemperanza al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 325 del 1988, sono state determinate le dotazioni organiche provvisorie del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, le cui tabelle relative alla «amministrazione periferica» riguardano commissariati per la liquidazione degli usi civici, tra i quali quello di Trieste. Le tabelle formalizzerebbero quanto già previsto dal decreto del Ministro per la funzione pubblica del 15 novembre 1989 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 93-bis, quarta serie speciale, del 5 dicembre 1989), con il quale sono stati pubblicati i posti vacanti in amministrazioni pubbliche da coprire mediante mobilità del personale. Tra questi posti era già compreso quello indicato nella nota, meramente esecutiva o al più confermativa, impugnata dalla Regione.

Nel merito l'Avvocatura sostiene l'infondatezza del ricorso, ricordando che il Commissario per la liquidazione degli usi civici esercita oramai funzioni quasi esclusivamente giurisdizionali, di competenza statale, sicché il personale di supporto sarebbe comparabile con l'analogo personale delle commissioni tributarie o delle cancellerie e delle segreterie dei giudici amministrativi.

*Considerato in diritto*

1. — La Regione Friuli-Venezia Giulia, ricorrendo contro il provvedimento di trasferimento di un dipendente dell'Ente ferrovie dello Stato al Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Trieste, attuato nel quadro della mobilità del personale delle amministrazioni pubbliche, chiede si dichiari che non spetta allo Stato il potere di attivare processi di mobilità in ambito nazionale per personale da destinare al Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Trieste.



La Regione deduce, essenzialmente, che il Commissariato per la liquidazione degli usi civici non poteva essere incluso, in ambito nazionale, fra le amministrazioni pubbliche con posti vacanti da coprire mediante mobilità di personale, secondo le norme del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1988, n. 325 e della legge 29 dicembre 1988, n. 554. Sostiene inoltre che non vi era alcun posto vacante presso il Commissariato e che, se mai vi fosse stato, competente a provvedere alla copertura sarebbe stata la Regione, con mobilità in ambito regionale.

2. — L'Avvocatura dello Stato ha eccepito pregiudizialmente l'inammissibilità del ricorso, che sarebbe tardivo rispetto ai provvedimenti in ipotesi lesivi delle attribuzioni regionali ed in particolare rispetto al decreto del Ministro per la funzione pubblica del 15 novembre 1989, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 93-bis, quarta serie speciale, del 5 dicembre 1989. Inoltre il provvedimento che ha dato origine al conflitto costituirebbe la mera esecuzione del decreto ministeriale 4 febbraio 1991, di determinazione delle dotazioni organiche provvisorie del personale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, che nella tabella relativa all'amministrazione periferica già prevedeva profili professionali ed organico presso il Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Trieste, comprendendo il posto messo a concorso per trasferimento da altre amministrazioni.

3. — L'eccezione di inammissibilità del ricorso è fondata.

La Regione si duole che sia stato coperto con le procedure di mobilità del personale previste per le amministrazioni statali un posto di ruolo, che assume inesistente, presso il Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Trieste.

Seguendo tale prospettazione, l'atto in ipotesi lesivo delle attribuzioni regionali non è costituito dalla comunicazione dell'assegnazione del signor Sciancalepore al posto di coadiutore (IV qualifica funzionale) presso il Commissariato per la liquidazione degli usi civici, ma dalla previsione tabellare di un posto nell'organico dell'amministrazione statale dell'agricoltura, assegnato ad un ufficio servente l'attività giurisdizionale attribuita al Commissario, nonché dalla assegnazione in copertura di quel posto mediante mobilità di personale statale. La invasione delle competenze regionali avrebbe dovuto essere tempestivamente denunciata rispetto all'atto in ipotesi lesivo di tali competenze, quindi con riferimento al decreto del Ministro per la funzione pubblica del 15 novembre 1989, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il 5 dicembre 1989. Questo decreto, difatti, già indicava il posto da coprire e provvedeva alla attivazione delle procedure di mobilità, stabilendo i relativi criteri, mentre la mera individuazione del destinatario del trasferimento attuata con procedura concorsuale non discrezionale, che in sé non attira alcuna censura della ricorrente, assume, con riferimento alle ragioni della dedotta invasività, carattere meramente esecutivo.

Il ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia deve essere, pertanto, dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato sollevato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1993.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* MIRABELLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1993.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 febbraio 1993  
(della regione Lombardia)*

**Finanza pubblica allargata - Interventi urgenti in materia di finanza pubblica - Disposizioni relative ai prezzi contrattuali dei pubblici appalti - Eliminazione della revisione dei prezzi contrattuali e del metodo del «prezzo chiuso» ed imposizione del criterio del prezzo contrattuale invariabile - Affermata applicabilità della normativa impugnata anche agli appalti stipulati dalle regioni - Applicazione per le opere di qualunque importo delle norme del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406 e della direttiva del Consiglio CEE n. 90/531 del 17 settembre 1990 e successive norme di recepimento - Asserita invasione, mediante una normativa puntuale e di dettaglio, della sfera di competenza regionale in materia di «amministrazione del patrimonio», «contabilità e contratti» e «lavori pubblici di interesse regionale», materia già disciplinata con legge regionale 12 settembre 1983, n. 70 - Sottrazione alla legislazione regionale degli spazi attinenti alla disciplina in materia di opere di interesse della regione di qualunque importo, anche minimo e quindi anche al di sotto del valore limite di cinque milioni di ECU (cd. «soglia di rilevanza comunitaria») valevole per le opere di interesse dello Stato - Irragionevolezza, ingiustificata disparità di trattamento tra Stato e regione e violazione dell'autonomia finanziaria della regione.**

[Legge 23 dicembre 1992, n. 498, artt. 15, quinto comma, 12, terzo comma, e 2, primo comma, lett. d)].  
(Cost., artt. 117, 118 e 119).

Ricorso per illegittimità costituzionale proposto dalla regione Lombardia, in persona del presidente in carica della giunta regionale, dott. Fiorella Ghilardotti, a ciò autorizzato con delibera della giunta regionale che viene depositata assunta in data 26 gennaio 1993, rappresentata e difesa, per mandato in calce al presente atto, dagli avv. ti Maurizio Steccanella, del foro di Milano, e Giovanni C. Sciacca, del foro di Roma, presso il quale, in Roma, via G.B. Vico, n. 29, viene eletto domicilio; contro e nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, sedente in Roma, palazzo Chigi, piazza Colonna, e legalmente domiciliata presso l'avvocatura generale dello Stato, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; per la declaratoria di illegittimità costituzionale:

1) dell'art. 15, quinto comma, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, n. 304, del 29 dicembre 1992, recante «Interventi urgenti in materia di finanza pubblica»;

2) dell'art. 12, terzo comma, della medesima legge 23 dicembre 1992, n. 498;

3) dell'art. 2, primo comma, lettera d), della legge anzidetta (n. 498/1992).

Le impugnazioni per illegittimità costituzionale dell'art. 15, quinto comma, e dell'art. 12, terzo comma, della legge portante gli «interventi urgenti in materia di finanza pubblica», 23 dicembre 1992, n. 498 [*supra*, sub 1) e sub 2)], si fondano su argomentazioni e deduzioni in parte analoghe, laddove, con riferimento alla impugnazione dell'art. 2, primo comma, lett. d), trattasi pur sempre — come per le disposizioni precedentemente menzionate — di deduzione della «invasività» delle competenze costituzionalmente riservate alle regioni e della conseguente violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, ma non sarà necessaria una estesa dimostrazione degli effetti «invasivi», risultando — questi ultimi — palesi *ictu oculi e ratione materiae*.

Ne discende che — nonostante la dichiarata «analogia» di argomentazioni impugnative — sarà comunque necessaria una analitica e distinta ricostruzione dell'oggetto, della portata e degli effetti con riferimento alle prime due delle disposizioni di legge qui impugnate, con il rischio — del quale questa difesa è ben consapevole e anticipatamente se ne scusa... — di qualche inevitabile ripetizione deduttiva.

## I.

## Art. 15, quinto comma

L'art. 15 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, dopo avere previsto, nei suoi primi quattro commi: talune misure di contenimento di agevolazioni creditizie accordate con leggi previgenti, finalizzate a favorire interventi nel settore del turismo e dello spettacolo (primo comma); la devoluzione delle conseguenti disponibilità finanziarie alla concessione di mutui per il completamento di impianti sportivi (secondo comma); le regole procedurali (terzo comma) e le entità massime (quarto comma) dei mutui concedibili ai sensi del secondo comma; introduce — al quinto comma — un nuovo, diverso e... inatteso (l'articolo non reca alcuna «rubrica») disposto normativo, che prescinde *in toto* dalla materia del turismo, dello spettacolo, degli impianti sportivi e dei mutui concedibili, prescrivendo testualmente: «il quarto comma dell'art. 33 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, come modificato dall'art. 3, primo comma, del decreto-legge 11 luglio 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, è abrogato. Sono fatti salvi i contratti per i quali sia già intervenuta l'approvazione in data anteriore a quella della entrata in vigore della presente legge».

Per comprendere il significato e la portata precettiva di tale «disposizione criptica» (così autorevolmente definita dalla dottrina: Marco Fabio Rinfanzi, in «Guida normativa Il Sole 24 Ore» del 22 gennaio 1993, in quanto «costituita da una... catena di rinvii legislativi»), occorre, dunque, ripercorrere — a ritroso — il succedersi delle disposizioni legislative oggetto della abrogazione e comunque ivi richiamate, le quali concernono la materia della revisione dei prezzi contrattuali nei pubblici appalti.

La revisione dei prezzi contrattuali nei pubblici appalti, intesa come deroga all'originario e tralatizio principio della «invariabilità», ha tratto origine da due elementi causali storicamente notori: il succedersi di congiunture inflazionistiche, inizialmente cagionate da eventi storici (guerre mondiali) e poi divenute «organiche» ed inscindibili dai processi evolutivi delle economie e dei mercati, e — sul piano giuridico e normativo — dalla impossibilità di ignorare la «parallela» previsione, contenuta nell'art. 1664 del codice civile entrato in vigore nel 1942 (primo e secondo comma) la quale, riducendo taluni impliciti caratteri «aleatori» del contratto di appalto, fece apparire iniquo e «insostenibile» un regime giuridico del tutto diverso ed opposto nella esecuzione dei contratti di appalto delle opere e dei lavori pubblici. Fu così, che, dopo talune decretazioni «di emergenza» risalenti alla prima guerra mondiale e agli anni immediatamente successivi (d.l. n. 890/1915; d.l.l. n. 107/1919; r.d. n. 422/1923; e — in altra congiuntura — r.d.l. n. 1896/1937), fu con il d.l.c.p.st. 6 dicembre 1947, n. 1501, che la revisione dei prezzi contrattuali nei contratti di appalto di opere e di lavori pubblici assunse carattere di istituto generalizzato, pure essendo, comunque, configurato — all'epoca — come oggetto di una mera facoltà delle pp.aa. appaltanti.

Fu la successiva legge 22 febbraio 1963, n. 14 a configurare (art. 2) la revisione prezzi come autentico «diritto» dell'appaltatore.

Tuttavia, per contenere l'onere finanziario ricadente sulle pp.aa. appaltanti dalla generalizzata applicazione degli istituti revisionali, le diverse leggi succedutesi nel tempo hanno dato largo spazio all'istituto della «anticipazione» (anticipo versato all'appaltatore sul corrispettivo pattuito), prevista, peraltro come ipotesi eccezionale e derogatoria, già nel 1972, allorché con d.P.R. 30 giugno di quell'anno, n. 627, (art. 12), furono aggiunti tre commi (6, 7 ed 8) all'art. 12 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (legge di contabilità dello Stato), notoriamente applicabile, dopo la entrata in vigore della legge 9 giugno 1947, n. 530, anche ai contratti stipulati dagli enti locali territoriali.

Le somme anticipate all'appaltatore, infatti, assunsero la funzione di ridurre la incidenza del calcolo revisionale, in quanto idonee a porre il privato contraente al riparo — *in parte qua* — dell'incremento inflattivo dei costi da lui sopportati, escludendo, per la quota corrispondente, la successiva applicazione della revisione del corrispettivo originariamente pattuito per l'appalto.

La «anticipazione», inizialmente ammessa come mera facoltà della p.a., fu resa anch'essa «obbligatoria» (diritto) dall'art. 3 della legge 10 dicembre 1981, n. 741, recante «Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per la esecuzione delle opere pubbliche»: alla corresponsione di essa, le pp.aa. apparvero, a quel punto, tenute entro un termine fissato dalla legge stessa (sei mesi dalla presentazione della offerta: primo comma), e, solo dopo il decorso di tale termine, fu concessa all'appaltatore la facoltà di rinunziarvi (secondo comma) facendo sì che l'intero corrispettivo contrattuale restasse suscettibile di successiva «revisione», ove ne ricorressero — beninteso — i presupposti.

La successiva legge 28 febbraio 1986, n. 41, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» dispose — all'art. 33 suddiviso in sei commi — nei termini seguenti:

con il primo comma, fu abrogato il secondo comma dell'art. 3 della legge 10 dicembre 1981, n. 741, per cui la «anticipazione» divenne irrinunciabile e tassativa (presumibilmente nella considerazione che le pp.aa. non ricavassero, dall'omessa erogazione, vantaggi finanziari sufficientemente compensativi rispetto al successivo onere di sottoporre a revisione l'intero importo contrattuale);

con il secondo comma, fu esclusa qualunque revisione dei prezzi per i lavori relativi ad opere pubbliche appaltate o concesse da tutte le pp.aa. statali e locali, compresi gli enti pubblici, in presenza di contratti di durata «inferiore all'anno»;

con il terzo comma, furono regolamentate le condizioni, i limiti e le modalità di calcolo della revisione che restava applicabile unicamente nei rapporti contrattuali di durata superiore all'anno;

con il quarto comma, il legislatore del 1986 introdusse, nell'ordinamento italiano, un istituto del tutto nuovo: il c.d. «prezzo chiuso»; vale a dire la facoltà della p.a. committente di stabilire l'incremento «automatico» del 5% del prezzo di aggiudicazione, al netto del ribasso d'asta, per ogni anno intero di effettuazione dei lavori e per il valore delle opere rimaste da eseguire, omettendo qualunque successiva applicazione di qualsivoglia calcolo revisionale;

con il quinto comma, l'intera regolamentazione contenuta nell'articolo (irrinunciabilità, revisione unicamente ultrannuale, prezzo chiuso) fu estesa agli appalti di fornitura di beni e di servizi (per l'innanzi, la revisione dei prezzi in materia di forniture era controversa, e l'anticipazione era, in tali ambiti, del tutto ignota...);

con il sesto comma, infine, furono abrogate tutte le disposizioni in contrasto.

Il «prezzo chiuso» costituì, evidentemente, una soluzione contrattuale alternativa rispetto alla revisione prezzi (ormai inevitabile, perché configurata come «diritto» dalla legge n. 14 del 1963), ed esso apparve al legislatore potenzialmente preferibile per le pp.aa. (la legge n. 41 — legge finanziaria — ispiravasi a criteri di contenimento della spesa pubblica!) allorché la dinamica inflazionistica fosse risultata accentuata e conseguentemente foriera di effetti revisionali altamente onerosi.

In tale quadro normativo, si è dapprima inserito il decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, portante «misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica», successivamente convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, il cui art. 3, primo comma, ha modificato il secondo comma dell'art. 33 della legge n. 41/1986, eliminando l'inciso «aventi durata inferiore all'anno», ha abrogato il terzo comma del medesimo art. 33 ed ha soppresso, nel quarto comma di esso, la parola «altresì» (che era riferita all'adozione del «prezzo chiuso»), con il che — sia pure nella medesima forma... criptica segnalata dall'autore precedentemente citato — è venuta meno ogni e qualsiasi possibilità di applicare la revisione dei prezzi contrattuali, quale che sia la durata del contratto di appalto o di concessione, ed è rimasta la sola possibilità di ricorrere al metodo del «prezzo chiuso».

Con l'attuale quinto comma, dell'art. 15 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, viene abrogato, infine, anche il quarto comma dell'art. 33 della legge n. 41/1986, per cui rimane esclusa anche la facoltà di ricorrere al «prezzo chiuso» e, non essendo stata ripristinata alcuna possibilità di revisione dei prezzi, questi ultimi restano fissi ed immutabili per tutta la durata del contratto, quale che quest'ultima sia e quali che siano le vicende economiche e monetarie che possano, nel frattempo, intervenire.

Non risultando intaccati, in nessuna di queste «novelle» intervenute sul testo dell'art. 33 della legge n. 41/1986, né la prima parte del secondo comma, né il quinto e sesto comma, risulta evidente che il «nuovo regime» risultante dalla applicazione della legge n. 498/1992 è inteso dal legislatore come direttamente operante anche con riferimento ai contratti delle regioni, degli enti da esse dipendenti (come, ad esempio, le U.S.S.L., specie dopo l'entrata in vigore dell'art. 3 del recentissimo d.P.R. 30 dicembre 1992, n. 502) e degli enti locali, ivi compresi — in questa ultima ipotesi — i contratti che hanno ad oggetto la realizzazione di opere e lavori pubblici «di interesse regionale» (nozione, quest'ultima, di palese notorietà, risultante dal combinato disposto degli artt. 87, 88, 89, 90 e 91 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e altrettanto notoriamente non coincidente ed assai più ampia rispetto alla categoria delle opere e dei lavori pubblici di mera «competenza» della regione), come tali autonomamente disciplinati da ciascuna regione, nell'ambito delle materie: «lavori pubblici di interesse regionale», «amministrazione del patrimonio» e «contabilità e contratti».

La ricorrente regione Lombardia, ad esempio, ha dato, delle «opere pubbliche di interesse regionale», definizione legislativa, all'art. 1 della propria legge regionale 12 settembre 1983, n. 70, recante — appunto — «Norme sulla realizzazione delle oo.pp. di interesse regionale», non «eccepita», né «rinviata», né impugnata dal governo della Repubblica. Il detto art. 1 della legge regionale così testualmente recita: «Le disposizioni della presente legge si applicano alle opere e ai lavori pubblici di interesse regionale, intendendosi per tali, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione e dell'art. 87 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, le opere ed i lavori pubblici di qualsiasi natura, anche di edilizia residenziale, che si eseguono nel territorio della regione Lombardia e che non siano di competenza dello Stato a norma dell'art. 88 del suddetto decreto».

Tutto ciò premesso, e considerato che le materie «amministrazione del patrimonio», «contabilità e contratti» e «lavori pubblici di interesse regionale» appartengono alla indiscussa ed esclusiva competenza legislativa di ciascuna regione, a mente degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, è palese che le predette materie si troverebbero, per effetto della norma contenuta nella legge statale che costituisce oggetto del presente ricorso, assoggettate ad un intervento prescrizionale di carattere specifico e puntuale (determinazione del corrispettivo contrattuale) vistosamente «invasivo» da parte del legislatore statale, per effetto del quale ogni e qualsiasi contratto di appalto o di affidamento in concessione di lavori ed opere pubbliche, ovvero di appalto di fornitura di beni e di servizi, concluso dalla regione, da enti da essa dipendenti, dalle UU.SS.LL., ovvero dagli enti locali allorché trattasi di esecuzione di lavori ed opere pubbliche di interesse regionale, dovrebbe essere stipulato a prezzo «invariabile».

Viene in tal modo preclusa la scelta della amministrazione committente, di ricorrere — ad esempio — al favorevole criterio del «prezzo chiuso», quale sicuro «preventivo antidoto» contro successive richieste di applicazione analogica (a questo punto inevitabile, anche sotto il profilo della legittimità costituzionale *ex art. 3* della Costituzione) del ben più oneroso e aleatorio disposto dell'art. 1664, primo e secondo comma, del codice civile, oltre che quale «antidoto» alla lievitazione delle offerte nelle pubbliche gare di appalto (effetto oggettivamente preventivabile con carattere di certezza) e alla generalizzazione delle «offerte in aumento», delle «riserve», delle richieste di «nuovi prezzi» in corso d'opera, del contenzioso, delle possibili risoluzioni dei contratti per eccessiva onerosità, o per insolvenza degli appaltatori (oltre che ad una... patologica proliferazione di richieste di subappalto, in chiave compensativa).

È palese che non occorre affatto dimostrare che la norma statale impugnata per illegittima «invasività» dal punto di vista costituzionale, sia anche «svantaggiosa», nei suoi contenuti e nei suoi effetti, per la regione ricorrente, volta che violazione degli artt. 117 e seguenti della Costituzione e «invasività» si verificherebbero e sarebbero fondatamente deducibili dinanzi la Corte ecc.ma indipendentemente dal «merito» delle disposizioni invasive e quand'anche — in ipotesi — la norma contenuta nella legge statale si proponga obiettivi ritenuti «vantaggiosi» per le regioni. Ma, sotto l'ulteriore profilo della irragionevolezza, non guasta rilevare — nella fattispecie — che l'apparente *ratio* «calmieratrice» e «rigorista» del quinto comma dell'art. 15 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, offre spazio, all'opposto, a prevedibili generalizzati fenomeni di lievitazione di tutti i prezzi di aggiudicazione dei pubblici appalti (non si dimentichi che le offerte in aumento sono ammesse da leggi tuttora vigenti), oltre che all'inevitabile applicazione giurisprudenziale dell'art. 1664 del codice civile ai contratti di evidenza pubblica, e alle altre conseguenze sopra ipotizzate, con immaginabile effetto letteralmente opposto rispetto a quanto il legislatore statale sembra essersi prefissato.

In ogni caso, e per mantenersi esclusivamente sul piano della illegittima «invasione» — operata dal legislatore statale, con disposizione normativa puntuale e di dettaglio — della indiscutibile competenza legislativa regionale, basterà ricordare quanto segue.

Con sentenza 30 ottobre-5 novembre 1984, n. 245, codesta ecc.ma Corte costituzionale, si pronunciò su ricorsi di illegittimità costituzionale, proposti da varie regioni avverso l'art. 31 della legge 27 dicembre 1983, n. 730 («legge finanziaria 1984»), con il quale il legislatore statale aveva inteso avocare alla competenza dello Stato la redazione di capitolati generali per i contratti di appalto di forniture di beni e servizi alle U.S.L.

La Corte, dopo aver riconosciuto che la materia della disciplina contrattuale, rientra *de plano* nell'ambito della «amministrazione del patrimonio» e in quella della «contabilità», come tale oggetto di «competenza propria» delle regioni, e riferendo che neppure la difesa della intervenuta Presidenza del Consiglio aveva, in quella occasione, contraddetto ciò, ebbe a negare che potessero ravvisarsi, in norme di legge statale che incidano direttamente, puntualmente e al dettaglio (nel nostro caso, si tratta di determinazione del prezzo corrispettivo) sulla attività contrattuale di enti diversi dallo Stato, «interessi che per natura e dimensione attengano alla intera collettività nazionale e restino necessariamente affidati all'apprezzamento degli organi centrali...», così da giustificare il «trasferimento» delle funzioni in esame dalle regioni allo Stato» (precisamente di questo si tratta anche nel caso ora sottoposto al giudizio della ecc.ma Corte!).

Alla sussistenza di quei soli interessi, infatti, codesta ecc.ma Corte aveva — già in precedenza: sentenza n. 150 del 1982 — condizionato la legittimità di interventi legislativi statali di «riappropriazione» di funzioni, quale vistosamente e innegabilmente è quello di cui si tratta in questa sede, allorché si dispone tassativamente che nessuna scelta compete più alle amministrazioni regionali e al legislatore regionale nel campo delle opere e dei lavori pubblici di interesse regionale («sono abrogate tutte le disposizioni in contrasto...»), in base al sesto comma dell'art. 33 della legge n. 41/1986, mantenuto in vigore), sullo specifico punto della determinazione dei criteri di calcolo e di liquidazione dei corrispettivi degli appalti e delle concessioni, tanto in materia di lavori, che in materia di forniture di beni e di servizi.

La inesistenza di «interessi che per natura e dimensione attengano alla intera collettività nazionale» non può essere minimamente posta in dubbio da una generica e inespressa propensione «calmieratrice» (che di fatto non trova coerente soddisfacimento, ma ciò appartiene al merito della scelta del legislatore statale e attiene — semmai — alla «irragionevolezza» di detta scelta...), posto che la disposizione qui impugnata non ha neppure portata limitata agli appalti affidati con impiego di risorse finanziarie erogate dallo Stato, laddove della amministrazione del «proprio» patrimonio, delle «proprie» risorse e della «propria» contabilità, le regioni non possono vedersi espropriate con norme di dettaglio, specificamente attinenti ad un momento particolare della gestione della fase di esecuzione dei contratti (calcolo del corrispettivo).

La riprova che il legislatore statale non ha — in precedenti occasioni — ritenuto di elevare a «principi» (?) le disposizioni modali ed attuative della potestà contrattuale dei diversi soggetti istituzionali del sistema autonomistico, e che esso non giudica che in discipline dotate di questo grado di specificità risieda alcuna esigenza di tutela di interessi generali propri della «intera collettività nazionale», risulterà di particolare evidenza allorché verrà posta in trattazione la seconda parte del presente ricorso (avverso il terzo comma dell'art. 12 della medesima legge n. 498/1992), ma sembra opportuno farne un duplice cenno anticipatorio anche qui.

1. — Il recentissimo d.P.R. 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria», dispone (agli artt. 3, 4 e 5) che le unità sanitarie locali — esplicitamente configurate come enti strumentali delle regioni — abbiano una propria «autonomia patrimoniale, contabile, gestionale...», ed altrettanto esso dispone per le istituende aziende ospedaliere (anch'esse enti strumentali delle regioni), demandando — per le une e per le altre — alle regioni di emanare proprie leggi di contabilità e sulla gestione degli enti predetti.

2. — Il d.P.R. 19 dicembre 1991, n. 406, recante «Attuazione della direttiva 89/440/CEE in materia di procedura di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici» — che per essere norma di recepimento di direttiva comunitaria, attinge di certo al più alto livello di «generalità» degli interessi oggetto di tutela normativa — dispone, proprio in materia di contratti di evidenza pubblica, che le regioni (art. 1, quarto comma) emanino, nelle materie di loro competenza (vale a dire con palese riferimento alle opere e lavori pubblici di interesse regionale) proprie leggi, specificando — peraltro — che i «principi» ai quali dette leggi regionali dovranno uniformarsi concernono soltanto: la pubblicità degli appalti e delle concessioni, il contenuto dei bandi, i requisiti per concorrere, il divieto di prescrizioni tecniche discriminatorie, l'ammissibilità delle associazioni di imprese, le procedure di aggiudicazione e le comunicazioni degli esiti di gara, laddove non si fa cenno alle modalità di determinazione del corrispettivo.

E se si demandano alle regioni le anzidette potestà legislative, circoscrivendo, peraltro, l'ambito della normativa statale «di principio» nei ricordati tassativi limiti, non vi è di che attardarsi in ulteriori argomentazioni per dimostrare — viceversa — l'illegittima invasività previsionale del qui impugnato quinto comma dell'art. 15 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, del quale si chiede la declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 47, 118 e 199 della Costituzione.

## II.

### *Art. 12, terzo comma*

Con riferimento alla «realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del (pubblico) servizio nonché per la realizzazione di infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico, che non rientrano... nelle competenze istituzionali di altri enti», oggetto di previsione — ad altri fini — al primo comma, il terzo comma dell'art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, prescrive che «Per la realizzazione delle opere di qualunque importo di cui al primo comma si applicano le norme del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406, e della direttiva n. 90/531/CEE del consiglio, del 17 settembre 1990, e successive norme di recepimento».

La disposizione comporta, pertanto:

I) che, in aperto contrasto con quanto previsto al quarto comma dell'art. 1 del d.P.R. 19 dicembre 1991, n. 406 (esaminato poche righe sopra, con riferimento alla impugnazione dell'art. 15, quinto comma), nel regime degli appalti di opere pubbliche che rientrano sicuramente nella — già ricordata — categoria delle «opere e lavori pubblici di interesse regionale» (anche se demandate alla esecuzione di province e comuni), non vi sarà alcuno spazio per le emanande leggi regionali, dovendosi, invece, fare applicazione pedissequa e integrale dello stesso d.P.R. n. 406/1991;

II) che, sempre in contrasto con il citato quarto comma dell'art. 1 del d.P.R. n. 406, tutte le disposizioni contenute in quest'ultimo dovranno trovare integrale, puntuale e tassativa applicazione, con riferimento a quelle opere e a quei lavori di interesse regionale, laddove la ipotizzata legislazione regionale avrebbe dovuto unicamente rispettare taluni «principi», individuati — come già detto — unicamente nella pubblicità dei bandi, nel loro contenuto, nei requisiti soggettivi di partecipazione alle gare, nel divieto di norme tecniche discriminatorie preferenziali od escludenti, nella ammissione delle imprese raggruppate, nelle procedure di aggiudicazione, nella comunicazione degli esiti di gara;

III) che, addirittura, la normativa di cui al d.P.R. n. 406 dovrà trovare integrale applicazione per la realizzazione di opere di qualunque importo e quindi anche al di sotto del valore-limite di 5 milioni di ECU (c.d. «soglia di rilevanza comunitaria»), così che gli appalti per la esecuzione di opere e lavori pubblici di interesse regionale vengono interamente «comunitarizzati», anche se si tratti di appalti e concessioni del tutto identici a quelli che, avendo ad oggetto materie di competenza dello Stato ed essendo affidati da organi dello Stato, restano invece — per effetto del loro modesto valore — soggetti soltanto alla più agile e meno onerosa normativa interna nazionale!

Basta riflettere sugli altissimi costi di pubblicità in «regime europeo» (che vengono in tal modo «imposti» alle regioni anche in occasione di modeste e modestissime commesse!!!) e all'oneroso e complesso procedimento preselettivo e selettivo che il «regime CEE» prescrive, per avvertire che la disposizione qui impugnata, oltre che contraddittoria con il quarto comma dell'art. 1 del d.P.R. n. 406/1991 ed oltre che assurdamente discriminatoria fra pubbliche amministrazioni (rispettivamente statali e regionali-locali in materie di interesse regionale), risulta oggettivamente impositiva di oneri finanziari specificamente gravanti sugli enti regionali e locali (la maggior parte degli appalti locali sarà al di sotto di quella soglia di valore!);

IV) che — addirittura — la direttiva CEE c.d. «settori esclusi» (appalti nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni), vale a dire la direttiva n. 90/531/CEE del 17 settembre 1990, sebbene non ancora legislativamente «recepita», e conseguentemente non applicata dagli organi dello Stato e dagli enti pubblici operanti nelle materie di competenza statale, deve, viceversa, trovare immediata (...«anticipata») ed integrale applicazione (anche qui, senza alcuno spazio per la legislazione regionale) nella esecuzione di opere e lavori pubblici di interesse regionale, seppur di competenza, quanto alla esecuzione, di province e comuni.

Siffatta irragionevole e altamente «invasiva» anticipazione di vigenza della direttiva CEE traspare, del resto, dalla proposizione finale del terzo comma qui impugnato che allude a «successive» (!) norme di recepimento...

Occorrerebbe, a questo punto, ripetere quanto già argomentato a proposito del quinto comma dell'art. 15 della legge n. 498/1992, pure impugnato in questa sede. Ciò questa difesa non farà, limitandosi a richiamare, anche su questo punto, le già svolte deduzioni di invasività, di ingiustificata «riappropriazione», di irragionevolezza e di totale assenza delle condizioni per la configurazione di precetti «di principio» a salvaguardia di interessi generali.

Sotto questo ultimo profilo, basti denunciare quanto segue:

A) non può certamente costituire «principio» ciò che non viene prescritto per le amministrazioni statali (applicazione della normativa comunitaria al di sotto della soglia di valore di 5.000.000 di ECU);

B) non può, ugualmente, costituire «principio» ciò che il legislatore statale non ha ancora prescritto agli organi dello Stato, vale a dire l'attuazione della direttiva «settori esclusi» n. 90/531/CEE;

C) in estrema ipotesi, anche in detta direttiva CEE non potranno non esservi taluni «principi» ai quali la emananda legislazione regionale dovrà attenersi, ma non tutte le disposizioni di essa avranno uguale «rango» (principi), se è vero, come è vero, che anche in sede di recepimento della direttiva n. 89/440/CEE in materia di appalti di lavori pubblici, la legge nazionale ha limitato l'ambito dei «principi» ai sensi del già citato quarto comma dell'art. 1 del d.P.R. n. 406/1991.

Pertanto, ai profili comuni di «invasività» si aggiungono, qui, ulteriori deduzioni di illegittimità sotto specie di assoluta irragionevolezza e di vistosa disparità fra discipline applicabili da parte degli organi statali e discipline imposte agli organi regionali (e locali, in materie di interesse regionale, come tali demandate alla competenza legislativa delle regioni).

Appaiono sicuramente violati gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e si chiede la declaratoria di illegittimità costituzionale del terzo comma dell'art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498.

### III.

#### *Art. 2, primo comma, lett. d)*

Esposte le finalità della previsione, il primo comma dell'art. 2 della legge n. 498/1992, conferisce al Governo della Repubblica delega ad emanare uno o più decreti legislativi, intesi, fra l'altro — lett. d) — a «disciplinare i vincoli e gli oneri ai quali è sottoposta l'attività di cava in sede di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività, commisurando l'onere... e fissando altresì modalità e condizioni per la conservazione e la manutenzione degli alvei fluviali e delle difese spondali...».



Vengono, conseguentemente, attribuite al Governo, in sede di legislazione delegata, potestà legislative puntuali e di dettaglio (vincoli, oneri, canoni, modalità e condizioni), in materie — «cave e torbiere», e «acque interne (la prima delle quali risulta espressamente enunciata nell'art. 117 della Costituzione, e la seconda delle quali risulta definita dal combinato disposto degli artt. 90 e 91 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) — di indiscussa e sicura competenza delle regioni.

Non occorre neppure soffermarsi a constatare che la palese e dichiarata «invasività», per «riappropriazione», non è di certo ovviata — come codesta Corte ha pur rilevato in talune analoghe occasioni — dalla mera previsione di una consultazione («sentita») della conferenza permanente Stato-regioni sul testo dei d.P.R.

Nemmeno in questo caso, peraltro, potranno invocarsi interessi che per «natura e dimensioni» attengano alla «intera collettività nazionale», così da giustificare l'emanazione di norme statali «di principio», posto che specifici «vincoli», specifici «oneri», singole «modalità» e concrete «condizioni» rappresentano contenuti previsionali «puntuali», di dettaglio, esecutive e modali, del tutto esulanti da qualsivoglia accezione di «principio», tanto più che la delega legislativa al Governo non appare intesa a «dettare criteri», ma addirittura a «disciplinare» tutto ciò.

La violazione dell'art. 117 della Costituzione non potrebbe essere, nemmeno in questo caso, più evidente.

*Per tutti questi motivi, la regione Lombardia, come sopra impersonata, rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione della Repubblica, oltre che per palese irragionevolezza (anche sotto il profilo della contraddittorietà legislativa e della irragionevole diversità di disciplina fra organi dello Stato e organi regionali e locali in materia di competenza ovvero di interesse regionale): il quinto comma dell'art. 15; il terzo comma dell'art. 12; e il primo comma, lett. d), dell'art. 2, tutti della legge 23 dicembre 1992, n. 498, recante «Interventi urgenti in materia di finanza pubblica», pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 304 del 29 dicembre 1992, con ogni conseguente statuizione.*

*Col presente ricorso, si depositano: copia autentica della delibera della giunta regionale di proposizione del ricorso, nonché copia della legge oggetto della impugnazione, benché trattisi di atto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.*

Milano-Roma, addì 27 gennaio 1993

Avv. Maurizio STECCANELLA - Avv. Giovanni C. SCIACCA

93C0104

## N. 7

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 febbraio 1993  
(della regione autonoma Valle d'Aosta)*

**Sanità pubblica - Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421 - Attribuzione al Piano sanitario nazionale della determinazione degli indirizzi relativi alla formazione di base del personale e vincolo delle regioni ad adottare un proprio piano sanitario in conformità di quello nazionale - Disciplina delle attività nonché della struttura organizzativa delle UU.SS.LL. con riferimento alla figura del direttore generale, del direttore amministrativo, del direttore sanitario, del consiglio dei sanitari, del collegio dei revisori e del coordinatore dei servizi sociali - Disciplina delle aziende ospedaliere - Asserita invasione della sfera di competenza regionale in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, mediante l'adozione di una normativa analitica e di dettaglio esorbitante dai limiti della legge di delega - Violazione del diritto alla salute dei cittadini, nonché dell'autonomia finanziaria della regione - Violazione dei principi contenuti nella legge di delega n. 421/1992, che attribuisce poteri sostitutivi al Consiglio dei Ministri, ma non senza previa diffida, per l'attribuzione di poteri sostitutivi al Ministro della sanità relativamente alla nomina del direttore generale e del consiglio di revisori delle UU.SS.LL.**

(D.P.R. 30 dicembre 1992, n. 502).

[Statuto Valle d'Aosta, artt. 2, lett. a), 3, lettere h), i) ed l), e 4; Cost., artt. 32, 38, terzo e quarto comma, 76, 77 e 116].

Ricorre la regione autonoma Valle d'Aosta, in persona dell'on.le presidente della giunta regionale, Ilario Lanivi, autorizzato da delibera della giunta regionale n. 607 del 22 gennaio 1993 rappresentato e difeso dall'avv. prof. Gustavo Romanelli, e presso di lui elettivamente domiciliato in Roma, alla via Cosseria, n. 5, in forza di procura autenticata da

notar Bastrenta di Aosta in data 26 gennaio 1993 rep. 14591, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dell'on. Presidente del Consiglio *pro-tempore*, per la declaratoria di illegittimità costituzionale del d.P.R. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 305, supplemento ordinario n. 137, del 30 dicembre 1992).

#### IN FATTO

1. — La legge 23 ottobre 1992, n. 421 (in *Gazzetta Ufficiale*, supplemento ordinario, 31 ottobre 1992, n. 257), ha attribuito al Governo una delega legislativa per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale.

In particolare, l'art. 1 della legge n. 421 ha dettato i criteri, a cui il Governo è stato chiamato ad attenersi per l'esplicazione del potere delegato in materia di sanità. Il primo comma dell'art. 1 della legge n. 421 finalizza l'intervento del Governo, oltre che alla ottimale e razionale utilizzazione delle risorse ed al contenimento della spesa sanitaria, al perseguimento della migliore efficienza del servizio sanitario nazionale a garanzia del cittadino, all'equità distributiva, al libero accesso dei cittadini alle cure, alla gratuità del servizio (sia pure nei limiti e secondo i criteri previsti dalla normativa vigente in materia). Il detto art. 1, primo comma, ha espressamente richiamato come parametro di riferimento normativo a cui il Governo, nell'esercizio della delega legislativa avrebbe dovuto conformarsi, l'art. 32 della Costituzione, che assegna alla Repubblica il compito di tutelare la salute dei cittadini, ed afferma al contempo come quest'ultima sia diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività. A tale fondamentale affermazione, il legislatore delegante ha fatto poi seguire nell'art. 1 l'elencazione di una serie di principi e criteri direttivi (dalla lett. *a* alla lett. *z*).

In particolare, si rileva che la lett. *c* dell'art. 1 della legge n. 421/1992 espressamente attribuisce alle regioni la competenza in materia di programmazione e organizzazione dell'assistenza sanitaria. In materia di riduzione delle U.S.L. la lett. *e* postula che si tenga comunque conto delle peculiarità delle aree montane. La lett. *n* si limita a demandare al Governo l'adozione dei criteri per l'individuazione degli ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione, nonché degli ospedali centro di riferimento per i servizi di emergenza; la lett. *s* si limita a demandare al Governo la definizione dei principi e dei criteri per la riorganizzazione dei presidi multizonali di prevenzione. La lett. *u* prevede infine la possibilità di eventualmente attribuire al Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della sanità, un potere di sostituzione previo diffida in caso di inadempienze delle amministrazioni regionali. In ogni caso, la lett. *z* ribadisce espressamente che «restano salve le competenze e le attribuzioni delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

Il d.P.R. 30 dicembre 1992, n. 502, nell'ambito delle misure dirette a riordinare il settore sanitario, detta una serie di disposizioni, applicabili anche alle regioni a statuto speciale, che sono chiamate ad attuarle ai sensi dell'art. 19 dello stesso d.P.R. («ai sensi degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione»). Inoltre per quanto riguarda l'adozione del piano sanitario regionale, l'art. 1, quinto comma, del d.P.R. in questione, non esclude le regioni autonome dalla sua disciplina, né prevede per esse procedure differenziate.

Le disposizioni dettate dal d.P.R. n. 502 sono in gran parte lesive delle competenze legislative attribuite alla regione ricorrente dal proprio statuto (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), così come della sua autonomia; nel contempo superano i limiti posti dalla legge-delega 23 ottobre 1992, n. 421.

2. — In particolare, l'art. 1 del d.P.R. n. 502/1992, dettato in tema di programmazione sanitaria nazionale e definizione dei livelli uniformi di assistenza prescinde dall'individuare criteri positivi per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria, che non siano quelli derivanti dalle esigenze finanziarie. Inoltre, lo stesso art. 1, al quarto comma, lett. *e*), demanda al piano sanitario nazionale gli indirizzi relativi alla formazione di base del personale. Infine, l'art. 1, al quinto comma, vincola le regioni ad adottare il proprio piano sanitario, in conformità di quello nazionale, entro centocinquanta giorni dalla data di pubblicazione di quest'ultimo.

L'art. 3 detta a sua volta una disciplina di dettaglio delle unità sanitarie locali. In particolare, al terzo comma, l'art. 3, prevede che la U.S.L. «può assumere la gestione di attività o servizi socio-assistenziali per conto degli enti locali con oneri a totale carico degli stessi, ivi compresi quelli relativi al personale, e con contabilità separata». Al quarto comma, l'art. 3, detta una disciplina di dettaglio della struttura organizzativa delle unità sanitarie locali, prevedendo, accanto alle figure del direttore generale, del direttore amministrativo, del direttore sanitario, del consiglio dei sanitari e

del collegio dei revisori, una figura di coordinatore dei servizi sociali, per l'espletamento delle attività e servizi socio-assistenziali, di cui al già richiamato terzo comma del medesimo art. 3. Il quinto comma, dell'art. 3 chiama poi le regioni ad adottare la disciplina delle modalità organizzative e di funzionamento delle unità sanitarie locali, di cui detta i contenuti specifici (riduzione delle U.S.L., prevedendo la coincidenza del loro ambito territoriale con quello provinciale; articolazione delle unità sanitarie in distretti; criteri per la definizione dei rapporti attivi e passivi facenti capo alle preesistenti unità sanitarie locali e unità socio-sanitarie locali; finanziamento delle unità sanitarie locali; modalità di vigilanza sulle U.S.L.; divieto alle unità sanitarie locali ed alle aziende ospedaliere di ricorrere a qualsiasi forma di indebitamento, salvo le ipotesi predeterminate dal legislatore statale lì tassativamente enumerate). Il sesto comma dell'art. 3 attribuisce al direttore generale i poteri di gestione e rappresentanza delle U.S.L., e determina dettagliatamente le modalità per la nomina a tale carica (che deve essere effettuata fra i soggetti compresi nell'elenco previsto dal successivo decimo comma), introducendo fra l'altro un termine di carattere perentorio, a cui è collegato un potere sostitutivo del Ministro della sanità. Inoltre, il detto sesto comma condiziona l'autonomia prevista per le U.S.L. dal primo comma dello stesso art. 3 alla prima immissione nelle funzioni del direttore generale. Ancora il sesto comma detta una disciplina di dettaglio sul rapporto di lavoro del direttore generale, e per di più limita ulteriormente l'autonomia regionale, rimandando ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la fissazione del contenuto specifico di tale contratto di lavoro, ivi compresi gli aspetti economici. Infine, sempre il suddetto sesto comma dell'art. 3 prevede una disciplina di dettaglio in ordine alla *vacatio* del direttore generale, vincolando rigidamente l'azione amministrativa della regione.

Il settimo comma dell'art. 3 attribuisce al direttore generale il potere di nomina del direttore amministrativo e del direttore, dettando la disciplina per tali provvedimenti, e descrivendo specificamente i profili professionali delle figure interessate.

L'art. 4 disciplina l'istituzione delle aziende ospedaliere, prevedendo specificamente le caratteristiche a cui esse debbano uniformarsi per essere individuate come tali nonché la loro struttura organizzativa, che è analoga a quella prevista per le U.S.L. dall'art. 3, e che riserva comunque, al di là dell'iniziativa regionale (da esercitarsi comunque entro un termine determinato), ogni potere decisorio all'autorità centrale. Inoltre, all'ottavo comma, l'art. 4 regola le ipotesi di revoca della qualifica di azienda ospedaliera e di commissariamento da parte della giunta regionale, vincolando così ulteriormente l'azione regionale.

L'art. 7 demanda ad una legge regionale, di cui determina però nel dettaglio il contenuto, l'attribuzione della gestione dei presidi multizonali di prevenzione, prevedendo un unico organismo gestionale a livello regionale, di cui determina rigidamente la struttura e l'organico.

L'art. 8 detta una disciplina dei rapporti per l'erogazione delle prestazioni assistenziali, che comprime fortemente il potere di programmazione della regione.

L'art. 9 prevede al primo comma che le regioni possano introdurre, nell'ambito della programmazione regionale, forme di assistenza differenziate per particolari tipologie di prestazioni e sperimentazioni gestionali, a decorrere dal 1° gennaio 1995. Al secondo comma è demandata a decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro delle finanze, sia pure d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, la determinazione delle quote di risorse destinabili per la gestione di dette forme di assistenza differenziate. Il terzo comma determina rigidamente il possibile contenuto delle forme di assistenza differenziate, mentre il quarto comma specifica il contenuto delle possibili sperimentazioni gestionali. Tali limiti all'azione regionale non trovano alcun supporto nella legge di delega.

Infine l'art. 10, terzo e quarto comma, prevede, con gli indicatori di efficienza e di qualità, una forma di controllo, anche sostitutivo, ed altri incisivi vincoli all'azione regionale esercitabili dal Ministro della sanità, sia pure d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

Il detto sistema di indicatori di efficienza e di qualità è definito, ai sensi dell'art. 14, con decreto del Ministro della sanità, sia pure sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

#### IN DIRITTO

3. — La normativa impugnata è costituzionalmente illegittima sotto una pluralità di profili.

Si rileva in limite che essa, con l'art. 1, dettato in tema di programmazione sanitaria nazionale e definizione dei livelli uniformi, viene a ledere il diritto dei cittadini (e quindi fra essi anche di quelli della Valle, di cui la regione ricorrente è ente esponenziale) alla sicurezza sociale, in quanto prescinde dall'individuare criteri positivi per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria, e si limita a vincolarli esclusivamente alle esigenze finanziarie.

A parte la considerazione che la tutela della salute è uno degli aspetti essenziali in cui si estrinseca il fine della sicurezza sociale, al cui perseguimento lo Stato è vincolato ai sensi dell'art. 38 della Costituzione, è da rilevare che la stessa legge di delega n. 421/1992 richiamava espressamente la tutela della salute come finalità da perseguirsi da parte del legislatore delegato, in quanto oggetto della tutela costituzionale di cui all'art. 32 della Costituzione, come già si è visto in narrativa.

Né sembra possibile invocare, a giustificazione della compressione di tale posizione garantita dei cittadini, un supposto carattere contingente della disposizione: nel caso di specie, le disposizioni in esame non si presentano nemmeno come formalmente transitorie (né, del resto avrebbero potuto essere adottate come tali nella forma del decreto delegato dalla legge n. 421/1992).

4. — Sotto altro profilo, tanto il già ricordato art. 1, che le altre disposizioni del decreto impugnato (e, nella specie, quelle recate dagli artt. 4, 7, 8, 9, 10, terzo e quarto comma) sono illegittime per eccesso rispetto alla delega legislativa, in quanto vanno al di là dei limiti della legge di delega n. 421/1992 operando una gravissima e non consentita compressione dell'autonomia regionale.

La legge di delega, infatti, non consente affatto al legislatore delegato di esaurire le regioni (cui viene lasciato soltanto un potere propositivo, nemmeno necessario al perfezionamento del procedimento) nel processo di individuazione delle aziende ospedaliere, come regolato dal decreto impugnato all'art. 4, primo comma. E, tanto meno, la legge di delega fa menzione delle ipotesi di revoca dell'autonomia aziendale, o di commissariamento, previste invece, a dettagliatamente regolate, dall'ottavo comma dell'art. 4 del decreto impugnato.

Allo stesso modo, la legge n. 421/1992 non prevede affatto l'unicità dell'organismo per la gestione dei presidi multizonali di prevenzione, disposta invece dall'art. 7 del decreto impugnato.

La disciplina dei rapporti per l'erogazione delle prestazioni assistenziali in regime di convenzione non è menzionata all'art. 1 della legge n. 421: conseguentemente, sono prive del necessario supporto di delega anche le previsioni di cui all'art. 8 del decreto impugnato.

Parimenti non sono ricompresi nella delega legislativa gli atti di indirizzo e coordinamento previsti dall'art. 9 del decreto impugnato, o gli atti di indirizzo e coordinamento di cui al terzo e quarto comma del successivo art. 10.

In effetti, secondo l'insegnamento di codesta ecc.ma Corte, l'eccesso dai limiti della delega configura comunque un difetto di delega e, dunque, esso integra la violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione (cfr. Corte costituzionale, 30 luglio 1981, n. 173, in Foro it., 1981, I, 2617): ne consegue dunque, con riferimento a questi ultimi referenti costituzionali, l'illegittimità dei richiamati articoli del decreto impugnato.

5. — La disciplina di dettaglio in materia di competenza legislativa primaria e concorrente della regione Valle d'Aosta è parimenti illegittima.

Così, in particolare, l'art. 3, dettando una disciplina di dettaglio delle U.S.L., e delle modalità per l'assunzione delle cariche direttive, e l'art. 4, dettando una disciplina di dettaglio delle aziende ospedaliere, nei termini che si sono riassunti in narrativa, violano le competenze legislative regionali di cui all'art. 2 dello statuto di autonomia di cui alla lett. a (ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale). Inoltre, esse violano parimenti la competenza legislativa di cui all'art. 3, lettere h (previdenza ed assicurazioni sociali), i (assistenza e beneficenza pubblica), ed l (igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica). Né, trattandosi appunto di discipline di dettaglio, la normativa in questione sembra poter essere considerata come estrinsecazione della funzione statale di indirizzo e coordinamento.

È parimenti illegittima, per violazione delle competenze amministrative della regione, la disciplina di cui all'art. 4, in ordine all'istituzione ed al commissariamento e revoca di aziende ospedaliere (rispettivamente: primo e quarto comma). La relativa competenza amministrativa regionale, ex art. 4 Statuto, deriva come riflesso della competenza normativa di cui all'art. 3, lett. l.

Sono altresì illegittime, parimenti per violazione delle competenze amministrative regionali di cui all'art. 4 dello Statuto, in combinato disposto con l'art. 3, lettere h, i, ed l, nonché 2, lett. a, le previsioni di cui agli artt. 7 (in materia di gestione dei presidi multizonali di prevenzione) ed 8 (in materia di convenzioni per l'erogazione delle prestazioni).

Sono infine illegittime, con riferimento al medesimo referente statutario, le previsioni nel decreto impugnato di poteri sostitutori, senza nemmeno la subordinazione ad una previa diffida, facenti capo al Ministro della sanità, di cui al sesto comma dell'art. 3, in ordine alla nomina del direttore generale delle U.S.L., ed al tredicesimo comma, per quanto riguarda i revisori dei conti delle U.S.L. Per le stesse ragioni sono pure illegittimi gli altri controlli e poteri di vigilanza parimenti attribuiti al Ministro della sanità.

6. — I denunciati profili di illegittimità rilevano anche sotto il profilo del contrasto con le espresse previsioni di salvaguardia delle attribuzioni e competenze regionali, ed in particolare di quelle delle regioni a statuto speciale, nel cui ambito rientra la regione ricorrente, che sono contenute nella stessa legge di delega (e dunque si risolvono anch'essi in una violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione).

Infatti, come già ricordato in narrativa, l'art. 1, lett. c della legge n. 421/1992 espressamente attribuite alle regioni la competenza in materia di programmazione e organizzazione dell'assistenza sanitaria. La lett. z dello stesso art. 1 fa invece espressamente salve attribuzioni e competenze delle regioni a statuto speciale (altra clausola di salvaguardia specifica è contenuta nella lett. r, a proposito della definizione dei diritti dei cittadini nei confronti delle S.S.N. alle modalità di partecipazione e di verifica nella programmazione dell'assistenza sanitaria e dei servizi):

D'altronde, per quanto riguarda i ricordati poteri sostitutori del Ministro della sanità (art. 3, sesto comma, a proposito della nomina del direttore generale delle U.S.L., ed art. 3, tredicesimo comma, a proposito della costituzione del collegio dei revisori delle medesime U.S.L.) il decreto impugnato trascende i limiti della legge di delega, anche in quanto quest'ultima, lì dove li contempla, espressamente prevede il loro condizionamento ad una previa diffida e comunque li attribuisce al Consiglio dei Ministri, sia pure su proposta del Ministro della sanità (v. art. 1, lett. u, legge n. 421/1992).

*Si chiede pertanto: piaccia all'ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale del d.P.R. 30 dicembre 1992, n. 502 (riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 305, del 30 dicembre 1992, ed in particolare dei suoi artt. 1, 3, 4, 7, 8, 9 e 10, per violazione degli artt. 32, 38, terzo e quarto comma, 76, 77 e 116 della Costituzione, nonché per violazione dei principi dello statuto della regione autonoma della Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), ed in particolare dei suoi artt. 2, lett. a, 3, lettere h, i ed l, nonché 4 i, con ogni relativa conseguenza e con ogni connessa pronuncia.*

Roma, addì 28 gennaio 1993

Avv. prof. Gustavo ROMANELLI

93C0105

N. 8

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 febbraio 1993  
(della regione Liguria)*

**Finanza regionale - Riordino della finanza degli enti territoriali a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Mancata previsione dell'esenzione da detta imposta degli immobili posseduti dagli Istituti autonomi case popolari (I.A.C.P.) - Asserita invasione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia residenziale pubblica e lesione della autonomia finanziaria ed amministrativa della regione, essendo gli I.A.C.P. enti strumentali delle regioni - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee (esenzione per gli immobili dello Stato, delle regioni, province e comuni e mancata esenzione per gli immobili degli I.A.C.P.) - Violazione dei principi contenuti nella legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421 (art. 4), nonché del principio della capacità contributiva - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 307/1983 e 486/1992.**

(D.-L. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 7).

(Cost., artt. 3, 117, 118 e 119).

Ricorso per la regione Liguria, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale, rappresentato e difeso per mandato a margine del presente atto dall'avv. Giuseppe Petrocelli, con domicilio eletto in Roma, via degli Scipioni 228 presso lo studio dell'avv. Gianpaolo Zanchini contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del presidente *pro-tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, recante: «Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421» nella parte in cui non esenta dalla imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) gli immobili posseduti dagli istituti autonomi case popolari (I.A.C.P.).

L'art. 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1993 n. 504 ha istituito, a decorrere dall'anno 1993, l'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.).

Presupposto dell'imposta è il possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati.

Il successivo art. 4 prevede che l'imposta non si applichi per gli immobili di cui il comune è proprietario o titolare dei diritti reali di cui all'art. 3, mentre l'art. 7 contempla le esenzioni dall'imposta.

In particolare, risultano — tra gli altri — esentati:

gli immobili posseduti dallo Stato, dalle regioni, dalle province, dai comuni (se diversi da quelli indicati nell'ultimo periodo del primo comma dell'art. 4), dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti, dalle unità sanitarie locali, dalle camere di commercio;

i fabbricati con destinazioni ad usi culturali, *ex art. 5-bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601;

i fabbricati ad uso del culto e di proprietà della Santa Sede indicati nel trattato lateranense di cui alla legge 27 maggio 1929, n. 810;

i fabbricati appartenenti agli stati esteri e ad organizzazioni internazionali esenti dall'ILOR;

i fabbricati che, già inagibili o inabitabili, sono stati recuperati per le attività assistenziali di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 504;

gli immobili destinati ad attività assistenziali previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività *ex art. 16 lett. a)* della legge 20 maggio 1985, n. 222.

In tale elencazione non risultano ricompresi gli immobili posseduti dagli istituti autonomi case popolari (I.A.C.P.).

La mancata previsione dell'esenzione dall'imposta per gli I.A.C.P. appare costituzionalmente illegittima e lesiva della sfera di competenza assegnata alle Regioni in materia di edilizia residenziale pubblica, nonché dell'autonomia finanziaria ed amministrativa delle regioni in base alle seguenti considerazioni in

#### DIRITTO

I motivo. — Violazione degli artt. 119, 117, 118 della Costituzione in relazione all'art. 93 del d.P.R. 27 luglio 1977, n. 616.

Le funzioni statali inerenti alla programmazione ed alle attività di costruzione e gestione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, nonché quelle relative agli I.A.C.P. sono state trasferite alle regioni ad opera dell'art. 93 del d.P.R. n. 616/1977.

Gli I.A.C.P. sono stati definiti da detta norma — tramite il richiamo all'art. 13 — come «enti dipendenti dalle regioni», dei quali le regioni disciplinano l'ordinamento, essendo competenti a statuire autonomamente in merito ai relativi controlli, ad eventuali fusioni, fino a giungere alla possibilità di sopprimere ed estinguere tali enti e di stabilire «soluzioni organizzative diverse» (art. 93, secondo comma), tra cui — evidentemente — la gestione regionale diretta delle funzioni degli I.A.C.P.

La regione Liguria ha scelto di mantenere in vita gli I.A.C.P. e ne ha disciplinato l'organizzazione con legge regionale 28 febbraio 1983, n. 6 (modificata con legge regionale 3 maggio 1985, n. 33) e, da ultimo, con legge regionale 29 dicembre 1986, n. 36 (modificata ed integrata da legge regionale 26 luglio 1988, n. 35) recante: «Disciplina degli enti strumentali della Regione».

A norma delle leggi regionali ora citate e — prima ancora — a norma dello statuto della regione Liguria (artt. 17, terzo comma, n. 7), spetta alla regione l'approvazione dei bilanci degli enti dipendenti; inoltre, il bilancio di previsione dell'ente strumentale è allegato al bilancio di previsione della regione, mentre il conto consuntivo è sottoposto al controllo del comitato regionale di controllo. Il fatto che il bilancio degli I.A.C.P. venga «approvato» dalla regione, mediante atto che non è di mero controllo, ma di amministrazione attiva, rende quest'ultima direttamente responsabile dei risultati conseguiti dagli I.A.C.P., ivi compresi, evidentemente, i risultati di negativa gestione.

A ciò si aggiunga che dalla definizione degli I.A.C.P. quali «enti strumentali» della regione discende l'identità degli scopi istituzionali dell'una e degli altri, giacché l'ente strumentale — per definizione consolidata — è solo il «braccio operativo» dell'ente titolare delle funzioni, del quale esegue gli indirizzi, realizza i programmi di attività e sul quale, in definitiva, fa ricadere i risultati della gestione; la stessa giurisprudenza di codesta Corte ha avuto modo più volte di qualificare gli I.A.C.P. come «istituti che vanno ricompresi tra gli enti operanti all'esclusivo servizio di funzioni attribuite alle Regioni» (v., da ultimo, sent. n. 486/92).

Ora, da tutto quanto sopra esposto emerge chiaramente che gli eventuali disavanzi dei bilanci degli enti strumentali della regione sono suscettibili di far carico all'amministrazione regionale stessa, che — in quanto soggetto titolare delle funzioni di edilizia residenziale esercitate dagli I.A.C.P. — è l'unico ente effettivamente interessato al risultato finale della gestione degli Istituti; in tale ottica, ad esempio, con norma legislativa, la regione Liguria ha fornito garanzia fidejussoria nei confronti dello I.A.C.P. di Genova in relazione al consolidamento delle esposizioni pregresse (legge regionale 1988, n. 38), con onere a carico del bilancio regionale.

Orbene, l'unica entrata certa degli I.A.C.P., mediante la quale essi dovrebbero assicurare il pareggio di bilancio, è costituita — per legge: art. 25 legge 8 agosto 1977, n. 513 — dai canoni di locazione e dall'alienazione degli alloggi.

A seguito dell'istituzione dell'I.C.I. sono stati calcolati, sia pur sommariamente, gli esborsi che gli istituti liguri dovrebbero effettuare, per il pagamento dell'imposta, con il risultato che la quota disponibile sulle entrate per canoni non sarebbe — detratte le spese di amministrazione e manutenzione ordinaria — nemmeno sufficiente a coprire detto onere (v., a titolo esemplificativo, i docc. nn. 1 e 2). Inoltre, poiché per il pagamento dello stesso verrebbe assorbita la quota destinata, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 513/1977, a finanziare la manutenzione straordinaria del patrimonio, è evidente che verranno sottratte indispensabili risorse per la conservazione della più vasta porzione di patrimonio pubblico, con inevitabile depauperamento dello stato patrimoniale di detti enti.

A Genova, ad esempio, per pagare l'I.C.I., occorreranno all'I.A.C.P. oltre tre miliardi, ovvero il 62,3% dei canoni incassati (l'imposta, infatti, fa riferimento al valore catastale degli immobili, e quindi prescinde dal canone, stabilito per legge in rapporto al reddito dell'inquilino), e condurrà inevitabilmente a sicuri disavanzi di bilancio, o ad una dismissione del patrimonio immobiliare (v. ancora docc. nn. 1 e 2).

La descritta situazione, in quanto causativa di sicuro deficit per gli I.A.C.P., rompe il già precario equilibrio tra entrate e spese degli Istituti dei quali impedisce l'autosufficienza finanziaria, e si traduce in una pesante violazione dell'autonomia finanziaria delle regioni, rispetto alle quali gli I.A.C.P. si pongono — come si è detto — quali meri enti strumentali per l'esercizio di funzioni di esclusiva pertinenza regionale.

E non v'è dubbio che la disposizione dell'art. 119 della Costituzione sta in primo luogo ad indicare che per le regioni «l'autonomia finanziaria», deve concretarsi, sul piano sostanziale, in una condizione di autosufficienza per quanto attiene alla provvista dei mezzi occorrenti per far fronte alle «spese necessarie ad adempiere alle loro funzioni normali» (così come precisa il secondo comma di detto articolo).

E come statuito da codesta Corte con sentenza n. 307 del 1983, la necessità del coordinamento fra finanza statale e finanza regionale, richiesto dall'art. 119, non può essere tale da consentire, di per sé, misure di contenimento che vulnerino competenze ed interessi regionali costituzionalmente garantiti e ciò anche in presenza di situazioni congiunturali, risolvendosi le indebite limitazioni dell'autonomia finanziaria, altrettanto, in incidenza negativa sulla potestà ex artt. 117 e 118 della Costituzione. È logico, infatti, che se le somme per il pagamento dell'imposta assorbono le risorse destinate alla conservazione e all'incremento del patrimonio immobiliare degli I.A.C.P., si costringe inevitabilmente questi ultimi a procedere ad una dismissione del patrimonio, paralizzando in tal modo completamente l'esercizio delle funzioni regionali costituzionalmente garantite nella materia *de qua*.

II motivo. — Violazione del principio di ragionevolezza.

Come si è detto, l'art. 7 qui impugnato esenta dall'I.C.I. gli immobili posseduti dalle regioni.

Appare, allora, irragionevole ed arbitrario, e pertanto, viola il canone costituzionale della ragionevolezza degli atti legislativi, l'aver invece sottoposto ad imposizione gli immobili posseduti dagli I.A.C.P. che, in quanto enti strumentali delle regioni, ai fini che qui rilevano non possono che essere equiparati alle Regioni stesse.

Ed invero, la esistenza degli I.A.C.P. è meramente accidentale, come s'è detto, potendo le regioni svolgerne le funzioni anche direttamente ed è accidentale che nella regione Liguria il patrimonio immobiliare destinato al soddisfacimento dei bisogni di edilizia residenziale pubblica appartenga agli I.A.C.P., anziché alle regioni.

Se è vero quanto ora esposto non si comprendono le ragioni per cui la norma impugnata abbia ritenuto di esentare un soggetto pubblico dall'imposizione e di assoggettarvi invece gli altri.

Si richiamano, al riguardo, tutte le considerazioni svolte al precedente motivo, circa la natura degli enti strumentali di che trattasi quali meri soggetti attuativi degli indirizzi e delle scelte regionali nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, nonché le argomentazioni circa l'identità di scopi istituzionali delle regioni e degli I.A.C.P.

III motivo. — Violazione dell'art. 76 della Costituzione in relazione all'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

L'art. 76 della Costituzione prevede che il Governo possa esercitare la funzione normativa su delega del Parlamento solo nel rispetto dei principi e criteri direttivi da quest'ultimo stabiliti.

Nel caso di specie, il Governo è stato delegato con l'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 ad emanare uno o più decreti legislativi diretti ad istituire l'I.C.I., con l'osservanza, in particolare, del criterio di esentare dall'imposta gli immobili destinati allo svolgimento delle attività istituzionali degli enti pubblici (tra cui quelli delle regioni) e — comunque — gli immobili destinati allo svolgimento di attività assistenziali.

Ora, non v'è dubbio che gli I.A.C.P. svolgano attività prevalentemente assistenziali (v. cass. ss. uu. del 6 aprile 1990, n. 9868), essendo diretti a fornire alloggi di tipo economico destinati a favorire le categorie più disagiate, a canoni calcolati senza intenti speculativi o di lucro, mai equiparabili ad una controprestazione in senso privatistico (v. Corte costituzionale n. 193/1976).

Per le ragioni sopra esposte, appare viziato per eccesso di delega l'art. 7 qui impugnato per la parte in cui non esenta dall'I.C.I. anche gli immobili degli I.A.C.P.

IV motivo. — Violazione dell'art. 53 della Costituzione.

La norma in rubrica enuncia che il criterio per determinare l'entità dell'imposizione tributaria è dato dalla «capacità contributiva».

Ciò che, tuttavia, la norma impugnata sembra ignorare è che, proprio per la sua particolare destinazione e per le finalità di tipo assistenziale a cui assolve, il patrimonio immobiliare degli I.A.C.P. non può produrre «reddito».

Anche sotto tale profilo, pertanto, l'art. 7 che qui si denuncia appare contrastare con la Carta Costituzionale.

P. Q. M.

*Si chiede che, in accoglimento del presente ricorso, codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare la costituzionale illegittimità dell'art. 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, nella parte in cui non esenta dall'I.C.I. gli immobili degli Istituti autonomi case popolari.*

*Si depositano le note prot. 8 del 22 gennaio 1993, dello I.A.C.P. di Genova e prot. 2061 del 12 gennaio 1993 dello I.A.C.P. di La Spezia.*

Genova - Roma, addì 22 gennaio 1993

Avv. Giuseppe PETROCELLI

93C0106

---

## N. 9

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 1993  
(della provincia autonoma di Trento)*

**Finanza pubblica allargata - Interventi urgenti in materia di finanza pubblica - Riduzione per le province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 1993, del 42 per cento delle risorse provenienti dal Fondo sanitario nazionale o dall'attribuzione dei contributi sanitari - Conferma per gli anni successivi al 1993 delle aliquote di riduzione di cui all'art. 4, undicesimo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 - Asserita violazione della sfera di autonomia finanziaria della provincia di Trento non giustificabile (come viceversa è stato ritenuto per analoghe riduzioni operate con la suddetta legge n. 412/1991, parimenti impugnata, dalla Corte costituzionale con sentenza n. 356/1992, sul presupposto del carattere provvisorio delle riduzioni stesse in attesa dell'emanazione della legge di «riforma sanitaria») in quanto con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, è stata disciplinata la «riforma sanitaria» stessa - Ingiustificata disparità di trattamento delle province autonome rispetto alle regioni di diritto comune, nonché alle regioni a statuto speciale, per le quali la riduzione opera in misura inferiore - Violazione del principio di copertura finanziaria per l'accollo alla provincia autonoma dell'onere finanziario derivante dalla riduzione dei fondi e contributi - Riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 381/1990, 356, 392, 427 e 462 del 1992.**

**(Legge 23 dicembre 1992, n. 498, art. 8, primo comma).**

**(Cost., artt. 3, 5 e 81; statuto Trentino-Alto Adige, titolo sesto).**

Ricorso della Provincia Autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale Gianni Bazzanella, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale n. 410 del 25 gennaio 1993, rappresentato e difeso



dagli avvocati prof. Valerio Onida e Gualtiero Ruecca, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, largo della Gancia, 1, come da mandato speciale a rogito del notaio dott. Pierluigi Mott di Trento in data 26 gennaio 1993, n. 58436 di rep., contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, della legge 23 dicembre 1992, n. 498.

L'art. 8, primo comma, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, concernente «Interventi urgenti in materia di finanza pubblica», dispone che «per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano, le risorse provenienti dal fondo sanitario nazionale o dalla attribuzione dei contributi sanitari in attuazione dell'art. 1, primo comma, lettera i, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, sono ridotte, per l'anno 1993, del 42 per cento per le province autonome di Trento e Bolzano ..... per gli anni successivi restano confermate le aliquote di riduzione di cui all'art. 4, undicesimo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412».

Non è la prima volta, come è noto, che la provincia autonoma di Trento, al pari di altre regioni a statuto speciale e province autonome, ma in misura più consistente, vede ridursi, ad opera del legislatore statale, la quota annualmente ad esso spettante del fondo sanitario nazionale; e ciò nonostante che l'art. 5, primo comma, della legge 30 novembre 1989, n. 386, contenente norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige, e delle province autonome con la riforma tributaria, esplicitamente preveda che la provincia partecipa alla ripartizione dei fondi nazionali «istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti».

Una prima riduzione, nella misura del 20%, venne disposta a partire dal 1990 dall'art. 19, primo comma, del d.-l. 28 dicembre 1989, n. 415, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38. Questa Corte, investita della relativa questione di legittimità costituzionale, la dichiarò non fondata con la sentenza n. 381/1990, rilevando che trattavasi di «misure provvisorie, volte ad allineare le entrate prese in considerazione su un livello minimo calcolato in base a parametri di omogeneità delle rispettive prestazioni in riferimento all'intero territorio nazionale», e che facevano salvi i «futuri aggiustamenti» nell'ambito di «una riconsiderazione globale della materia, basata su più approfondite analisi del rapporto tra i flussi finanziari esistenti fra lo Stato e le regioni (e le province autonome) e le funzioni esercitate da queste ultime»; e che, pur rientrando il fondo sanitario fra quelli la partecipazione ai quali è garantita alle province autonome dall'art. 5, primo comma, della legge n. 386/1989, questo non impedisce «che il legislatore proceda ad aggiustamenti progressivi in vista del superamento degli squilibri eventualmente formatisi tra le singole regioni (o province autonome)».

Successivamente l'art. 4, primo comma, della legge 30 dicembre 1992, n. 412, ha previsto, a far tempo dal 1992, una ulteriore riduzione della quota del fondo sanitario spettante alle province autonome di Trento e Bolzano, portando il «taglio» alla misura del 28 per cento. Anche tale disposizione è stata riconosciuta dalla Corte non illegittima, con la sentenza n. 356/1992, in vista ancora una volta dell'«urgenza e provvisorietà», che caratterizzavano la misura, «in attesa della definitiva legge di riordino della materia», e sul presupposto che comunque la quota del fondo sanitario assegnata alle province autonome rappresentasse comunque una determinazione quantitativa cui la spesa sanitaria avrebbe dovuto adeguarsi, nel garantire i livelli minimi obbligatori di assistenza, salvo il potere delle province di finanziare con propri mezzi ulteriori prestazioni, e che dunque la disposta riduzione rappresentasse una legittima misura di dimensionamento da parte dello Stato delle risorse da destinare ad una spesa che, per la parte essenziale, secondo la Corte, deve gravare sullo Stato per assicurare livelli assistenziali uniformi (cfr. punti 3, 4 e 5.2 del considerato in diritto).

Nel frattempo, però, il legislatore statale è andato delineando un sistema di finanziamento del servizio sanitario interamente nuovo; in base ad esso, il fondo sanitario nazionale e le quote di esso rispettivamente attribuite alle singole regioni e province autonome vengono commisurati non più alla spesa «storica», bensì a «livelli di assistenza sanitaria da assicurare in condizioni di uniformità sul territorio nazionale», cui si correlano «standard organizzativi e di attività da utilizzare per il calcolo del parametro capitaro di finanziamento per ciascun livello assistenziale» (art. 4, primo comma, legge n. 412/1991). La spesa sanitaria superiore a quella parametrica correlata ai livelli obbligatori uniformi è posta interamente a carico delle regioni e delle province autonome (art. 4, quinto comma, legge n. 412/1991).

Già in base a questi principi, in forza dei quali la quota del fondo sanitario da attribuire a ciascuna regione non è più una quota «astratta», né un finanziamento correlato alla spesa «storica», ma è commisurata ad un fabbisogno oggettivamente calcolato e rapportato ai livelli di assistenza imposti come obbligatori dalla legge statale, una riduzione della quota così determinata, in una misura discrezionalmente stabilita e per nulla collegata a parametri oggettivi di fabbisogno, appare una deroga eccezionale ed anomala, difficilmente giustificabile.

Ma con il 1993 si è infine realizzato l'atteso riordino del servizio sanitario (art. 1 legge n. 421/1992 e d.lgs. n. 502/1992), e in particolare si è compiuto un altro passo nella trasformazione del sistema di finanziamento del servizio sanitario medesimo. L'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, nel dettare i principi e i criteri sulla base dei quali il Governo è stato delegato a provvedere con decreti legislativi ad riordino del servizio sanitario, ai fini, fra l'altro, della «ottimale e razionale utilizzazione delle risorse destinate al servizio sanitario nazionale, del perseguimento della migliore efficienza del medesimo a garanzia del cittadino, di equità distributiva e del contenimento della spesa sanitaria», da un lato ha ribadito l'obbligo di «definire principi relativi ai livelli di assistenza sanitaria uniformi e obbligatori stabilendo comunque l'individuazione della soglia minima di riferimento, da garantire a tutti i cittadini, e il parametro capitaro di finanziamento da assicurare alle regioni e alle province autonome per l'organizzazione di detta assistenza, in coerenza con le risorse stabilite dalla legge finanziaria» (lett. g); dall'altro lato ha stabilito che si debba «prevedere l'attribuzione, a decorrere dal 1° gennaio 1993, alle regioni e province autonome dei contributi per le prestazioni del servizio sanitario nazionale localmente riscossi con riferimento al domicilio fiscale del contribuente e la contestuale riduzione del fondo sanitario nazionale di parte corrente», e la imputazione alle regioni e alle province autonome degli «effetti finanziari per gli eventuali livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi, per le dotazioni di presidi e di posti letto accedenti gli standard previsti e per gli eventuali disavanzi di gestione da ripianare con totale esonero finanziario dello Stato» (lett. i).

In questo contesto, la disposizione contenuta nell'art. 8, primo comma, della legge n. 498/1992 appare non solo un fuor d'opera, ma un deliberato in palese contraddizione con i principi di disciplina della materia, nonché con i principi di eguaglianza e ragionevolezza, gravemente lesivo dell'autorità finanziaria delle province autonome.

Infatti con esso si dispone non solo una drastica riduzione, di quasi la metà, della quota del fondo spettante alle province autonome in base agli stessi criteri e parametri centralmente stabiliti in rapporto al costo necessario per assicurare i livelli minimi uniformi di assistenza, ma — quel che è più grave — si sottrae alla provincia autonoma una parte del gettito dei contributi sanitari riscossi nel suo territorio, e versati dai contribuenti in essi domiciliati.

Ora, se in ipotesi il gettito nazionale dei contributi sanitari coprisse l'intero costo dei servizi, e se il gettito localmente riscosso in alcune regioni o province autonome eccedesse il fabbisogno locale relativo ai livelli minimi di assistenza prescritti, protrebbe al limite, apparire ammissibile, in base a criteri di solidarietà, la devoluzione di tale eccedenza del gettito dei contributi riscossi nelle regioni più ricche al fine di compensare il deficit di altre regioni.

Ma, come si sa, non è così. Il gettito complessivo, a livello nazionale, dei contributi sanitari è ben lontano dal coprire la spesa sanitaria, anche quella correlata ai livelli minimi obbligatori. E questa situazione si ripete in tutte le regioni. Così, nella provincia di Trento, il gettito dei contributi copre solo il 65-70% della spesa sanitaria, e dunque il 30-35% di esso è coperto o dovrebbe essere coperto dalla quota del fondo nazionale.

Orbene, le disposizioni in questione, prevedendo una decurtazione del 42% delle risorse spettanti alla provincia, derivanti sia dal fondo nazionale sia dall'attribuzione dei contributi sanitari, di fatto comporta che alla provincia non solo non venga attribuita dallo Stato una lira in più rispetto al gettito locale dei contributi, ma che una quota di tale gettito, pari almeno al 7% della spesa totale (42-35), che equivale a quasi l'11% del gettito medesimo, sia sottratta alla provincia per essere devoluta allo Stato.

Lo Stato, dunque, in provincia di Trento non solo non finanzierebbe più, nemmeno in minima parte, il costo dei servizi sanitari, ma per di più verrebbe a lucrare una parte ragguardevole dei contributi sanitari che i contribuenti della provincia versano per usufruire dei servizi garantiti per legge a tutti i cittadini!

Tutto ciò, per di più, pur continuando, lo Stato, a mantenere il controllo del servizio, assoggettato alla minuziosa e vincolante disciplina della legge statale.

Non è chi non veda la totale illogicità e irrazionalità di siffatto disposto, che risulta dunque in palese contrasto con gli artt. 3, 5 e 81, quarto comma, della Costituzione nonché con le norme dello Statuto speciale che garantiscono l'autonomia finanziaria delle province autonome e con l'art. 5, primo comma, della legge n. 386/1989.

Esso infatti riduce irragionevolmente le risorse finanziarie a disposizione della provincia; ne comprime conseguentemente l'autonomia; realizza una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti delle altre regioni ad autonomia ordinaria e speciale; e comporta una riduzione di entrate a fronte di spese incompressibili, senza indicare i mezzi per fronteggiare l'onere (dove anche la violazione dell'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468).

D'altra parte non possono in alcun modo valere, nei confronti di tale disposizione, le giustificazioni che hanno indotto questa Corte, nelle sentenze n. 381/1990 e n. 356/1992, a far salve le riduzioni precedentemente operate sulla quota del fondo sanitario assegnata alle province autonome.

Non la giustificazione della provvisorietà del provvedimento, in attesa del riordino definitivo del servizio. Questo è ormai delineato dall'art. 1 della legge n. 421 del 1992, ed attuato con il d.lgs. n. 502/1992; ciononostante la disposizione qui impugnata da un lato attua per il 1993 la drastica riduzione che si è detto, in pieno contrasto anche con il nuovo sistema di finanziamento previsto, dall'altro lato consolida per il futuro e rende definitive le aliquote di riduzione stabilite dall'art. 4, undicesimo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, trasformandole da misure provvisorie in una disciplina stabile, al di fuori di qualsiasi oggettivo adeguamento al costo effettivo delle prestazioni minime garantite in modo uniforme.

Non vale più nemmeno la giustificazione che si traeva dalla potestà riconosciuta allo Stato di dimensionare con una certa discrezionalità il finanziamento del servizio, poichè la riduzione disposta prescinde del tutto dai parametri di fabbisogno e di costo relativi al servizio, comportando addirittura, come si è visto, l'attribuzione allo Stato, per il 1993, di una parte del gettito contributivo riscosso nella provincia, e comunque una riduzione definitiva della quota del fondo pur dopo che questo viene ad essere calcolato in relazione ai parametri capitari collegati ai livelli uniformi di assistenza imposti.

D'altra parte, se pur è vero che l'art. 5 della legge n. 386/1989 non garantisce una determinata dimensione della quota del fondo sanitario attribuita alla provincia, è pur vero che esso dispone che la provincia partecipa al riparto dei fondi istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (come il fondo sanitario) «secondo i criteri per gli stessi previsti» dalle leggi statali.

Non può dunque ritenersi legittima una qualsiasi determinazione quantitativa, del tutto scissa, e anzi in totale contraddizione, con i criteri fissati dalla legge per il riparto dei fondi in correlazione ai costi; ed è dunque violato anche l'art. 5 della legge n. 386/1989.

-Non si dica che l'anomala decurtazione delle risorse spettanti alla provincia trova una certa giustificazione pratica, se non logica, nella circostanza che la provincia stessa gode di altre entrate in misura superiore alle altre regioni, rappresentando dunque una sorta di misura di compensazione.

Quanto alla entrate proprie in senso stretto, basterà rilevare che nel campo della sanità le province autonome non dispongono di alcun potere di imporre tasse o contributi o tariffe o forme di compartecipazione alla spesa da parte degli assistiti, diverso e maggiore di quelli riconosciuti a tutte le regioni.

Le province autonome e le regioni speciali, a differenza delle regioni ordinarie, godono invece, com'è noto, di un vero regime di compartecipazione al gettito dei tributi erariali. E questo è il grande argomento di cui si fanno forti coloro che considerano tali enti come privilegiati rispetto agli altri enti di autonomia.

Ma l'argomento è totalmente inconferente ai fini del problema qui discusso. Supponiamo, per un momento, che il regime di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, stabilito a favore delle province autonome, dovesse rivelarsi tale da comportare a favore di esse un riparto proporzionale eccessivo in rapporto alle funzioni da esse svolte (che sono peraltro assai più numerose e ampie, come è noto, di quelle trasferite alle regioni ordinarie).

Ebbene il legislatore statale avrebbe, a questo punto, due possibilità: o quella, che costituirebbe invero la strada maestra di devolvere alle province autonome ulteriori funzioni oggi trattenute in capo allo Stato, così da adeguare il riparto delle funzioni a quello stabilito per il gettito dei tributi; ovvero quella di adeguare le compartecipazioni al gettito tributario oggi riconosciuta alle province, all'effettivo riparto delle funzioni.

Lo Stato però si guarda bene dal percorrere la prima strada e al contrario continua ad intervenire con propri mezzi finanziari, nel territorio delle province, anche in materie rientranti nelle competenze statutarie di queste, per non voler cedere la gestione degli interventi, e ciò con le più varie giustificazioni in genere legate a presunte esigenze di programmazione nazionale; si vedano ad esempio, di recente, i casi decisi da questa Corte con le sentenze nn. 392, 427 e 462 del 1992).

Ma lo Stato non percorre nemmeno l'altra strada, quella cioè di un adeguamento ipotetico delle compartecipazioni all'attuale riparto delle funzioni.

Si dirà che la modifica delle compartecipazioni comporta modifica delle norme statutarie che, pur essendo possibile con legge ordinarie, ai sensi dell'art. 104 dello statuto speciale, presuppone però l'intesa con le province; e che non potendo attendersi di ottenere facilmente l'intesa su una riduzione delle entrate tributarie attribuite alle province, lo Stato deve ricorrere all'espedito di agire sui trasferimenti dal proprio bilancio, riducendoli (come appunto fa con il fondo sanitario), in quanto tali riduzioni non passano attraverso la necessaria intesa con gli enti autonomi.

Ma l'argomento dialettico prospettato (e che non va molto lontano — crediamo — dalla realtà dei propositi e degli intenti con cui si muove il legislatore centrale in questa materia) svela da solo la sua intima contraddizione e il suo insanabile contrasto con i principi costituzionali. Se, infatti, la riduzione delle risorse attribuite per il servizio sanitario — con la sottrazione alla provincia non solo delle risorse corrispondenti ai livelli minimi uniformi di assistenza, ma di una parte delle stesse risorse contributive riscosse nella provincia medesima — serve a realizzare per altra via quella riduzione di risorse che si ritiene di non poter realizzare attraverso la riduzione delle compartecipazioni, per l'ostacolo statutario derivante dalla necessità dell'intesa, ciò significa che tale riduzione è un espediente apertamente elusivo dello stesso dettato statutario. Se lo statuto ha voluto che la garanzia dell'autonomia passasse anche attraverso la garanzia procedimentale dell'intesa per la modifica delle relative norme, è evidentemente lesivo di questa garanzia, e dunque dell'autonomia, l'espediente di sottrarre alle province altre risorse, ad essa spettanti, e per le quali tale sottrazione non trova autonoma giustificazione.

La realtà è però che è ancora mancata quella «riconsiderazione globale della materia, basata su più approfondite analisi del rapporto tra i flussi finanziari esistenti fra lo Stato e le regioni (e le province autonome) e le funzioni esercitate da queste ultime», secondo la prospettiva indicata dalla Corte nella sentenza n. 381/1990 (n. 5 del considerato in diritto).

I rapporti fra Stato e regioni e province autonome sono regolati e devono essere retti dai principi costituzionali e da criteri di lealtà reciproca: non c'è spazio, in una disciplina di tale rapporto che voglia essere costituzionalmente coerente, per furberie o colpi di mano. Anche la sacrosanta esigenza dell'equità nel riparto delle risorse deve passare attraverso regole chiare e ragionevolmente fondate, non attraverso l'uso di strumenti impropri.

Dalla Corte, il cui arbitrato rappresenta la più alta garanzia di salvaguardia del quadro di equilibrio costituzionale anche nel campo delle autonomie, la provincia ricorrente si attende non un trattamento di favore, ma la limpidezza di una decisione fondata sui criteri costituzionalmente sanciti e sul canone della ragionevolezza, piuttosto che sul facile ma ingannevole richiamo a presunte ragioni pratiche e alle necessità dell'emergenza, volto a giustificare ciò che altrimenti non può qualificarsi se non come un irragionevole arbitrio.

P. Q. M.

*La provincia ricorrente chiede che la Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, nella parte in cui prevede per il 1993 la riduzione del 42 per cento delle risorse provenienti dal Fondo sanitario nazionale e dalla attribuzione dei contributi sanitari, e spettanti alla provincia autonoma di Trento, e prevede inoltre, per gli anni successivi, la conferma della aliquota di riduzione di cui all'art. 4, undicesimo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, per violazione degli artt. 3 e 5 della Costituzione e dell'autonomia finanziaria garantita alla Provincia dal titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché dell'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386 e dell'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468.*

Roma, addì 28 gennaio 1993.

Avv. prof. Valerio ONIDA - Avv. Gualtiero RUECA

93C0107

N. 47

*Ordinanza emessa il 16 novembre 1992 dal tribunale di Genova  
nel procedimento penale a carico di Girone Vincenzo*

**Processo penale - Dibattimento - Pregressa conoscenza degli atti delle indagini preliminari da parte dei giudici per averne preso visione in occasione della richiesta di applicazione della pena proposta dall'imputato e respinta dal collegio - Lamentata omessa previsione di incompatibilità - Irrazionalità - Compressione del diritto di difesa - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 124 e 186 del 1992.**

(C.P.P. 1988, art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la presente ordinanza nel procedimento penale contro Girone Vincenzo imputato del resto di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309/1990 e del delitto di cui all'art. 519 del c.p. in Genova il 3 luglio 1992;

Rilevato che l'imputato ed il p.m. hanno richiesto al tribunale ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. immediatamente prima dell'apertura del dibattimento l'applicazione della pena di anni uno e mesi dieci di reclusione subordinando la richiesta alla concessione della sospensione condizionale della pena;

Rilevato che il tribunale in applicazione dell'art. 444.3 del c.p.p. ha respinto la richiesta in questione con ordinanza a parte nella quale ha affermato che per la condizione di tossicodipendente del Girone, non opportunamente seguito dalle strutture sociosanitarie, e per l'assenza di lecita occupazione, non è possibile una prognosi favorevole sui suoi futuri comportamenti e ha perciò la concessione della sospensione condizionale della pena;

Rilevato che questo stesso collegio che ha respinto la richiesta di applicazione di pena è ora chiamato a procedere al giudizio nei confronti dell'imputato per lo stesso reato;

Rilevato, più in particolare, che l'art. 34, secondo comma, del c.p.p. non prevede l'incompatibilità del singolo giudice che abbia partecipato al collegio che abbia respinto la richiesta di applicazione di pena a partecipare al giudizio;

Ritenuto che, secondo quanto si desume chiaramente dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 124, 186 e 399 del 1992, appare in contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione la mancata previsione di una tale incompatibilità, poiché il giudice che respinge una richiesta di applicazione di pena procede con ciò stesso ad una valutazione di merito del processo;

Rilevato, più in particolare, che nella motivazione della seconda delle richiamate decisioni della Corte costituzionale si fa esplicito riferimento proprio all'ipotesi nella quale un collegio di tribunale abbia respinto una richiesta di applicazione di pena e sia poi chiamato a procedere al giudizio e si afferma la fondatezza della questione di legittimità costituzionale di cui si è detto, procedendosi tuttavia nel dispositivo della decisione alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del c.p.p. nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del giudice per le indagini preliminari (e non «del singolo magistrato componente il collegio») che abbia rigettato la richiesta di applicazione di pena concordata a partecipare al giudizio; ritenuto che va pertanto riproposta la questione alla Corte costituzionale: la rilevanza deriva dal fatto che i componenti del collegio che ha respinto la richiesta di applicazione di pena proposta dall'imputato Girone e dal p.m. sono ora chiamati a procedere al giudizio nei confronti del medesimo imputato; la non manifesta infondatezza risulta dalle osservazioni che precedono;

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 23 e segg. della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale — per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione — dell'art. 34, secondo comma, del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del giudice componente del collegio che abbia rigettato la richiesta di applicazione di pena concordata di cui all'art. 444 dello stesso codice a partecipare al giudizio;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la presente ordinanza venga notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Genova, addì 16 novembre 1992

*Il presidente:* GALLIZIA

## N. 48

*Ordinanza emessa il 9 marzo 1992 (pervenuta alla Corte costituzionale il 3 febbraio 1993)  
dalla corte d'appello di Roma nel procedimento penale a carico di Riggi Fernando Antonio ed altro*

**Armi e materie esplodenti - Circostanza attenuante speciale di cui all'art. 5 della legge n. 895/1967 - Ambito di applicazione - Ritenuta operatività nei confronti degli autori del reato di vendita di armi senza licenza ma non nei confronti dei responsabili del reato di comodato di armi - Conseguente inconcedibilità a questi ultimi dell'amnistia di cui al d.P.R. n. 75/1990 applicabile solo ove ricorra la citata attenuante - Ingiustificata disparità di trattamento.**

[Legge 2 ottobre 1967, n. 895, art. 5; legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 22; d.P.R. 12 aprile 1990, n. 75, art. 1, primo comma, lett. d)].

(Cost., art. 3).

## LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di Riggi Fernando Antonio nato a Sora il 23 settembre 1956 e Martini Ezio nato a Isola del Liri il 2 settembre 1956.

1. — Con rapporto in data 27 maggio 1983 la squadra mobile della questura di Frosinone riferiva alla procura della Repubblica di Cassino che nel corso di una perquisizione operata nell'abitazione di Riggi Fernando Antonio, sita in Sora, era stata rinvenuta una pistola Beretta cal. 22, matricola B 31331U, la cui detenzione era stata regolarmente denunciata da tale Martini Ezio, residente in Isola Liri.

Nel corso delle indagini successivamente svolte era emerso che il Riggi, volendo effettuare un viaggio in Sicilia nei giorni di Pasqua del 1983, aveva pensato di portare con sé un'arma per difesa personale ed, essendone sprovvisto, l'aveva richiesta in prestito all'amico Martini che non aveva avuto difficoltà a consegnargliela. L'arma era poi rimasta in casa del Riggi, per pura dimenticanza, fino al momento della cennata perquisizione.

A seguito di ciò, venivano contestati ai due prevenuti i seguenti reati:

al Riggi:

- a) ricezione in comodato dell'arma (art. 22 della legge n. 110/1975);
- b) illecita detenzione della stessa arma (artt. 10 e 14 della legge n. 497/1974);

al Martini:

- a) dazione in comodato dell'arma (art. 22 sopra menzionato);
- b) illecito porto della stessa arma fuori della propria abitazione (artt. 12 e 14 della legge n. 497/1974).

Il tribunale di Cassino, con sentenza del 2 giugno 1983, atteso che entrambi gli imputati avevano ammesso gli addebiti loro ascritti, li condannava alla pena complessiva di un anno cinque mesi di reclusione e L. 160.000 di multa ciascuno.

Avverso tale decisione interponevano rituale gravame entrambi i prevenuti proponendo vari motivi e chiedendo — tra l'altro — che fosse loro concessa l'attenuante prevista dall'art. 5 della legge n. 895/1967 che consente di ridurre sensibilmente la pena quando «il fatto debba ritenersi di lieve entità».

All'odierno dibattimento di appello il difensore degli imputati insisteva nel chiedere l'accoglimento dei motivi di gravame facendo altresì rilevare che la invocata concessione della attenuante dianzi specificata avrebbe comportato l'estinzione di tutti i reati contestati ai prevenuti per effetto dell'amnistia emanata con il d.P.R. 12 aprile 1990, n. 75; ove la Corte avesse ritenuto di doversi uniformare al contrario e dominante indirizzo giurisprudenziale formatosi — *in subiecta materia* — presso la Corte di cassazione, lo stesso difensore sollevava, allora, questione di illegittimità costituzionale degli artt. 5 della legge n. 895/1967, 22 della legge n. 110/1975, 1, primo comma, lett. d), del d.P.R. n. 75/1990, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione. Il proc.re gen.le concludeva, dal canto suo, rilevando che il sospetto di incostituzionalità prospettato dalla difesa degli appellanti nei confronti delle norme sopra richiamate non era destituito di fondamento.

2. — Ad avviso della Corte, la corrente interpretazione delle norme contenute negli artt. 5 della legge n. 895/1967 e 22 della legge n. 110/1975 non consentirebbe di accordare agli appellanti l'attenuante prevista dalla prima delle disposizioni ora richiamate, dal che conseguirebbe l'effetto di dover ritenere inoperante il più recente provvedimento di amnistia posto che — per l'art. 1, primo comma, lett. d), del d.P.R. n. 75/1990 — detto provvedimento di clemenza può ritenersi applicabile solo quando, per i reati previsti dalle leggi vigenti in materia di controllo delle armi, ricorra l'attenuante di cui all'art. 5 della legge n. 895/1967.

La premessa che precede trae fondamento dalla ormai consolidata giurisprudenza della suprema Corte che, fin dalla sentenza della prima sez. pen. n. 2061 del 22 ottobre 1982 (ric. Senatore, dep. 17 marzo 1983), ha precisato — con esaustiva motivazione — che l'attenuante prevista dall'art. 5 della legge 2 ottobre 1967, n. 895, riguarda solo i reati contemplati nei primi quattro articoli della legge medesima e non può essere estesa ai delitti sanzionati dalla legge 18 aprile 1975, n. 110.

Da tale postulato deriva che non può neppure essere concessa l'amnistia di cui al d.P.R. n. 75/1990 a coloro i quali si siano resi responsabili del delitto di comodato di armi p. e p. dall'art. 22 della legge n. 110/1975: ma, in total guisa, si realizza una evidente e macroscopica disparità di trattamento tra i venditori delle armi e coloro i quali le concedono in comodato, posto che soltanto ai primi (e non anche ai secondi) è possibile riconoscere non solo l'attenuante in discorso ma anche il diritto ad usufruire del cennato provvedimento di clemenza.

Né è dato comprendere il motivo ispiratore di tale irrazionale disparità di trattamento dal momento che nella vendita di un'arma possono intravedersi gli estremi di un fatto non meno preoccupante del momentaneo prestito di un identico ordigno.

L'evidente ed incogrua diversità del regime sanzionatorio derivante dalla ritenuta inapplicabilità della più volte ricordata attenuante e la conseguente disparità di trattamento che se ne trae sotto il profilo della diseguale applicazione della più recente amnistia nei confronti di soggetti resisi responsabili di crimini sostanzialmente comparabili tra loro (attesa l'eguale gravità dei fatti delittuosi in esame ed il pari allarme sociale dai medesimi suscitato) induce questa Corte a ritenere non manifestamente infondato il sospetto di incostituzionalità — per contrasto con l'art. 3 della Costituzione — del combinato disposto degli artt. 5 della legge n. 895/1967, 22 della legge n. 110/1975 e 1, primo comma, lett. d), del d.P.R. n. 75/1990 nella parte in cui le norme anzidette non consentono di accordare la diminuzione di pena prevista dal citato art. 5 ai responsabili del reato p. e p. dal menzionato art. 22, nonché nella parte in cui non consentono di concedere a questi ultimi l'amnistia di cui al d.P.R. n. 75/1990.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, la Corte è tenuta — attesa la indiscussa rilevanza, ai fini della emananda decisione, della cennata questione di illegittimità costituzionale — a disporre la sospensione del giudizio nei confronti degli attuali appellanti ed a provvedere ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

*P. Q. M.*

*Dichiara non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5 della legge n. 895/1967, 22 della legge n. 110/1975 e 1, primo comma, lett. d), del d.P.R. n. 75/1990, nella parte specificata in motivazione e con riferimento all'art. 3 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio nei confronti degli imputati Riggi Fernando Antonio e Martini Ezio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che, a cura del cancelliere, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e venga comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Così deciso in Roma il 9 marzo 1992.

*Il presidente estensore:* LUGARO

Depositata in cancelleria, oggi 9 marzo 1992.

*Il collaboratore di cancelleria:* (firma illeggibile)

N. 49

*Ordinanza emessa il 17 settembre 1992 (pervenuta alla Corte costituzionale il 3 febbraio 1993) dalla pretura di Sondrio, sezione distaccata di Morbegno, nel procedimento penale a carico di Pozzoli Giampaolo*

**Edilizia e urbanistica - Esecuzione di opere in zone sottoposte a vincolo ambientale senza la prescritta autorizzazione - Insuscettibilità di estinzione di tale reato (di pericolo presunto) anche in presenza di provvedimento concesso in sanatoria - Diversità di disciplina rispetto ai reati previsti dall'art. 20 della legge n. 47/1985 - Lamentato eguale trattamento tra chi abbia ottenuto l'autorizzazione in sanatoria e chi non abbia conseguito tale provvedimento.**

**(D.-L. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1-sexies, convertito in legge 8 agosto 1985, n. 431).**

**(Cost., art. 3).**

#### IL VICE PRETORE

Sulla eccezione di incostituzionalità sollevata dalla difesa;

#### OSSERVA

che il reato di cui all'art. 1-sexies previsto dal d.-l. n. 312/1985, convertito nella legge n. 431/1985, è configurato come reato (formale) di pericolo presunto, che sussiste per il solo fatto che non sia stata concessa l'autorizzazione paesistica, insuscettibile di estinzione — diversamente dei reati previsti dall'art. 20 della legge n. 47/1985 — in forza di provvedimento (qui autorizzazione) concesso in sanatoria;

che, secondo la difesa, tale trattamento punitivo riveste un sicuro carattere di irragionevolezza — in violazione dell'art. 3 della Costituzione — posto che punire con un apparato sanzionatorio assai severo (per il quale, in linea di principio, non risulta concedibile la sospensione condizionale della pena) un fatto che, per essere intervenuta (come nel caso di specie) l'autorizzazione paesistica (dell'ufficio beni ambientali della regione Lombardia) non lede più alcun interesse sostanziale, mostrandosi perciò (tale trattamento punitivo) incongruo e irragionevole;

che, inoltre, tale irragionevolezza è accentuata — in via comparativa — dal fatto che, mentre per gli interventi edilizi di cui all'art. 20, lett. c), della legge n. 47/1985, la concessione in sanatoria estingue il reato (e non consente — non potendo il giudice emettere una sentenza di condanna — la rimessione in pristino), ciò non accade se venga rilasciata autorizzazione in sanatoria;

che, pertanto, la questione sollevata dalla difesa non appare manifestamente infondata ed è altresì rilevante nel presente giudizio, ove risulta essere stata rilasciata autorizzazione in sanatoria;

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-sexies del d.-l. n. 312/1985, convertito nella legge n. 431/1985, nella parte in cui riserva il medesimo trattamento punitivo — sia impositivo che sotto il profilo estintivo — tanto all'autore del fatto che non abbia ottenuto l'autorizzazione in sanatoria che all'autore del fatto che tale autorizzazione abbia conseguito, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione;*

*Sospende il processo in corso e ordina trasmettere gli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che a cura della cancelleria l'ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Morbegno, addì 17 settembre 1992

*Il vice pretore onorario: GEROSA*

*Il collaboratore di cancelleria: MEZZERA*



N. 50

*Ordinanza emessa l'8 ottobre 1992 dalla Pretura di Verona, sezione distaccata di Soave  
nel procedimento penale a carico di Di Francescantonio Silvano ed altro*

**Edilizia e urbanistica - Esecuzione di opere abusive in zone sottoposte a vincolo paesistico - Intervenuta autorizzazione in sanatoria - Persistenza dell'obbligo (anziché della facoltà) per il giudice di ordinare il ripristino dello stato dei luoghi - Prospettata incidenza sul principio di buon andamento della p.a. a causa della insuperabile contraddittorietà tra il provvedimento che il giudice è obbligato ad emettere e quello autorizzativo già concesso dalla pubblica amministrazione.**

(Legge 8 agosto 1985, n. 431, art. 1-sexies, cpv.).

(Cost., art. 97).

#### IL PRETORE

Letti gli atti del procedimento penale a carico di Di Francescantonio Silvano + 1;

Rilevato che, in esito al dibattimento, p.m. e difesa hanno concluso come da verbale;

Rilevato che si procede nei confronti degli imputati in relazione al reato di cui agli artt. 1, lett. c), 1-sexies della legge n. 431/1985 in relazione all'art. 20, lett. c) della legge n. 47/1985, per avere effettuato o comunque disposto lavori di livellamento, tramite sbancamento, in zona sottoposta a vincolo ambientale in assenza della autorizzazione ex art. 7 della legge n. 1497/1939;

Rilevato che in esito all'istruttoria dibattimentale è pacificamente acquisito agli atti che gli imputati hanno ottenuto tale autorizzazione in sanatoria e, successivamente, hanno ottenuto anche il rilascio di apposita concessione edilizia per la costruzione di un capannone industriale nel luogo dello sbancamento, con il nulla osta dell'amministrazione provinciale;

Rilevato che si pone il problema del rapporto tra l'art. 1-sexies della legge n. 431/1985 e l'art. 20 legge n. 47/1985;

Rilevato che le pregevoli argomentazioni difensive, compendiate nella memoria oggi prodotta, volte a sostenere l'applicabilità nella fattispecie del principio di specialità, di cui all'art. 15 del c.p., con la conseguenza che sarebbe applicabile il solo art. 20, lett. c), e sarebbe quindi estinto il reato — avendo gli imputati ottenuto in precedenza anche la concessione edilizia in sanatoria per l'attività di movimento terra con livellamenti, a condizione dell'inerbamento della superficie e del collocamento di essenze locali d'alto fusto —, non possono essere accolte;

Ritenuto infatti, in particolare, che non solo la giurisprudenza della s.c. costantemente ha affermato l'autonomia dei due reati, tra i quali si sostiene sussistere concorso formale (ad esempio sez. 3, sent. 1131 del 22 maggio 1987, imp. Di Iorio), ma inequivoco appare l'orientamento del legislatore che, nell'ultimo decreto di amnistia (art. 3, lett. c), n. 2, del d.p.r. n. 75/1990), ha confermato l'autonomia dei reati prevedendo che la sanatoria determina l'estinzione per amnistia e non l'estinzione ai sensi dell'art. 22 della legge edilizia;

Ritenuto peraltro che, ai sensi del secondo comma dell'art. 1-sexies citato, questo pretore dovrebbe obbligatoriamente ordinare la rimessione in pristino dello stato originario dei luoghi;

Ritenuto che tale ordine determinerebbe una situazione giuridica di incompatibilità con l'ottenuta legittima concessione ad edificare sul luogo medesimo è ritenuto che questo contrasto pare il frutto della assenza di una chiara valutazione legislativa del rapporto tra la legge n. 47/1985 — ed in particolare il suo art. 20 — e la legge n. 431/1985 — ed in particolare l'art. 1-sexies — e non può essere superato in via interpretativa, per le ragioni sopra esposte;

Ritenuto che appare pertanto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del capoverso dell'art. 1-sexies della legge n. 431/1985, nella parte in cui non attribuisce al giudice la facoltà di ordinare il ripristino dei luoghi allo stato originario (facoltà che consentirebbe di superare le contraddizioni della normativa, rispettando le valutazioni legittimamente espresse dalla competente autorità amministrativa in situazioni di fatto quali quella descritta nel presente processo), prevedendo l'obbligo insindacabile di dare ordine;

Ritenuto che parametro del giudizio di costituzionalità appare l'art. 97 della Costituzione, in quanto sembra essersi in presenza di una normativa la quale, accedendo all'interpretazione seguita dalla Corte di cassazione e condivisa da questo giudice, determina irrazionali sovrapposizioni di competenze e obblighi che, legittimamente esercitate ed adempiuti, conducono a risultati insuperabilmente contraddittori;

Ritenuto che la questione è rilevante nel presente giudizio giacché, ove fosse accolta, consentirebbe a questo giudice di non ordinare il ripristino dello stato originario dei luoghi, tenuto conto del fatto che le competenti autorità amministrative hanno già legittimamente autorizzato la edificazione di un immobile su quegli stessi luoghi;

Ritenuto che vanno adottati i provvedimenti ordinatori di cui al dispositivo;

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 23 e seguenti della legge n. 87 dell'11 marzo 1953;*

*Dichiara rilevante, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-sexies capoverso della legge n. 413/1985, in relazione all'art. 97 della Costituzione, nella parte in cui prevede l'obbligo affinché la facoltà di ordinare il ripristino dello stato originario dei luoghi a spese del condannato;*

*Sospende il presente procedimento;*

*Dispone la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Soave, addì 8 ottobre 1992

*Il pretore: CITTERIO*

93C0132

N. 51

*Ordinanza emessa il 30 ottobre 1992 dal pretore di Imperia  
nel procedimento penale a carico di Russo Mario ed altra*

**Regione Liguria - Inquinamento - Esercizio dell'attività di raccolta e demolizione di autoveicoli senza la autorizzazione prescritta dalla normativa statale - Previsione, con legge regionale, di una autorizzazione generalizzata per tale tipo di attività - Conseguente depenalizzazione di fattispecie penalmente rilevante per la normativa statale - Indebita interferenza da parte della regione in materia di esclusiva competenza statale.**

**(Legge regione Liguria 8 gennaio 1990, n. 1, art. 21, quarto comma).**

**(Cost., artt. 3 e 25).**

IL PRETORE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Con decreto di citazione notificato il 27 aprile 1992 Russo Mario e Badoino Alma venivano tratti a giudizio per rispondere del reato di cui all'art. 6, lett. d), in relazione all'art. 25, primo comma, del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, per avere, quali soci della S.n.c. Mario Russo e C. con sede in Imperia, esercitato attività di smaltimento rifiuti (demolizione di veicoli a motore) essendo sprovvisti della prescritta autorizzazione; e della contravvenzione p.p. dall'art. 665, terzo comma, del c.p., in relazione all'art. 128 del t.u.l.p.s. per aver esercitato l'attività di demolizione di veicoli a motore essendo sprovvisti del prescritto registro giornale degli affari.

Accertato in Imperia il 30 novembre 1990.

All'udienza in via preliminare la parte chiedeva di essere ammessa all'oblazione per il capo b) con il parere favorevole del p.m. Esperita l'istruttoria dibattimentale, questo pretore, previo stralcio degli atti, dichiarava l'estinzione del reato per oblazione quanto alla contravvenzione sub b). Quanto alla prima imputazione, sulla conforme istanza del p.m., sospendeva il processo rimettendo gli atti alla Corte costituzionale.

In linea di fatto, l'ispettore Cocciolo Mario della polizia stradale di Imperia, riferiva che il 30 novembre 1990 aveva fatto un controllo presso la ditta di autodemolizione di Russo e Badoino riscontrando che questa era priva della autorizzazione regionale.

Poiché, l'art. 21, quarto comma, della legge regionale della regione Liguria dell'8 gennaio 1990, n. 1, prevede una autorizzazione provvisoria e generalizzata, la qui sollevata questione di costituzionalità della norma regionale appare rilevante ai fini del decidere sulla penale responsabilità dei prevenuti.

Tanto premesso, questo pretore solleva eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 21, quarto comma, della legge regione Liguria 8 gennaio 1990, n. 1, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione per la disparità di trattamento ingiustificata che si verificherebbe fra i rottamatori della Liguria e quelli di altre regioni; art. 25, secondo comma, della Costituzione, avendo la regione illegittimamente interferito in materia penale. La questione prospettata assume rilevanza nell'ambito del presente procedimento poiché l'attività posta in essere dagli imputati, soci di una società di persone esercente attività di demolizione di veicoli a motore, è pacificamente soggetta all'autorizzazione regionale di cui all'art. 6, lett. d), del d.P.R. n. 315/1982 (autorizzazione che si richiede, secondo Cass., sezione III, 7 novembre 1990, Basso), non solo allorché detta attività sia svolta a livello industriale, mediante installazione di complessi e costosi macchinari, ma anche allorché sia eseguita in modo rudimentale o manualmente, mediante distacco delle parti riutilizzabili su un numero indeterminato di veicoli, e siffatta autorizzazione è stata provvisoriamente concessa *ex lege* a tutti coloro che esercitavano tale attività al momento dell'entrata in vigore della l.r. Liguria 8 gennaio 1990, n. 1, dalla norma della cui incostituzionalità si sospetta.

La norma regionale rende invero lecita, seppure in via provvisoria, attraverso l'artificio di una autorizzazione *erga omnes* un'attività che, in quanto non autorizzata, è vietata dalla norma penale sopra richiamata, ed imporrebbe perciò, nel caso in esame, una pronuncia assolutoria nei riguardi degli imputati.

Quanto al merito della censura formulata — con particolare riguardo alla dedotta eccezione di illegittimità *ex artt.* 25, secondo comma, — osserva che con sentenza 15 marzo 1991, n. 117, la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 28 agosto 1989, il quale statuiva che «coloro che alla data di entrata in vigore della presente legge esercitano l'attività di cui all'art. 5, primo comma — *id est*, quella di cui al primo comma dell'art. 15 del d.P.R. n. 915/1982 — «possono proseguire l'esercizio di detta attività, sempre che presentino istanza di autorizzazione entro sei mesi dalla data medesima».

Ciò in quanto «la potestà legislativa regionale è destinata a cedere all'intervento legislativo statale ispirato a criteri di omogeneità ed univocità di indirizzo e generalità di applicazione in tutto il territorio dello Stato, con specifiche norme che costituiscono attuazione di direttive CEE e che disciplinano anche i risvolti penali dei problemi affrontati» e comunque risiedendo la fonte del potere punitivo nella legislazione statale, di talché «le regioni non hanno potestà di rimuovere o variare con proprie leggi la punibilità di reati sancita da leggi dello Stato; non possono cioè interferire negativamente con leggi statali rendendo lecita un'attività che, invece, l'ordinamento statale considera illecita e sanziona penalmente» (Corte costituzionale 15 marzo 1991, n. 117, cit.).

L'art. 21, quarto comma, della l.r. Liguria 8 gennaio 1990, n. 1 (che testualmente recita: «Le attività di raccolta per la demolizione, eventuale recupero di parti e rottamazione di veicoli a motore, rimorchi e simili, si intendono autorizzate provvisoriamente dalla regione nelle sedi attuali sino a quando saranno approvati gli impianti nelle nuove sedi e comunque non oltre la scadenza di cui al terzo comma fermo restando quanto previsto dall'art. 15 del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, in relazione alla licenza comunale, da rilasciarsi anche prima della definitiva individuazione dei siti di cui al secondo comma), concedendo una autorizzazione provvisoria — *ex lege* — a tutti gli esercenti le indicate attività soggette ad autorizzazione regionale, per il solo fatto che le stesse venissero esercitate alla data dell'entrata in vigore della norma, ha in sostanza eluso il dettato del d.P.R. n. 915/1982, il quale, laddove prevede che una certa attività sia soggetta ad autorizzazione, fa riferimento ad un provvedimento amministrativo dell'autorità regionale competente, emanato a seguito della verifica — effettuata caso per caso — della rispondenza in concreto delle modalità esecutive di quella certa attività ai requisiti di legge, e non certo un provvedimento generalizzato di sostanziale sanatoria (asseritamente provvisorio, di fatto tuttora operante stante la mancata adozione degli ulteriori provvedimenti previsti dalla legge regionale medesima).

Non a caso l'autorizzazione rilasciata dall'autorità competente in materia di smaltimento dei rifiuti, oltre che espressa dev'essere anche specifica, nel senso che non è sufficiente un assenso generico per svolgere tutte le diverse fasi operative rientranti nel concetto di smaltimento dei rifiuti, ma può essere svolta solo l'attività o la fase operativa per la quale sia intervenuta l'apposita autorizzazione» (Cass. 12 gennaio 1989, Paolicelli, in Foro it. 1989, II, 466).

Conseguentemente la norma regionale sopra richiamata ha interferito negativamente con la norma penale statale (art. 25 in relazione all'art. 6, lett. d), d.P.R. n. 915/1982).

Sulla base delle esposte argomentazioni, pertanto, questo pretore solleva questione di illegittimità costituzionale.

P. Q. M.

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenutane la rilevanza;*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, quarto comma, della legge regione Liguria 8 gennaio 1990, n. 1, in relazione all'art. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione;*

*Dispone conseguentemente l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento;*

*Ordina che il presente provvedimento sia notificato agli imputati, al p.m., al presidente della giunta regionale della regione Liguria e comunicato al presidente del consiglio regionale della regione Liguria.*

Imperia, addì 30 ottobre 1992

*Il pretore: VARALLI*

Depositato in cancelleria il 20 novembre 1992.

*Il collaboratore di cancelleria: LA VALLE*

93C0133

---

N. 52

*Ordinanza emessa il 14 aprile 1992 (pervenuta alla Corte costituzionale il 3 febbraio 1993) dalla pretura di Enna, sezione distaccata di Piazza Armerina, nel procedimento penale a carico di Geraci Giuseppe ed altri*

**Regione Sicilia - Inquinamento - Insediamenti produttivi (nella specie impianti di potabilizzazione realizzati con finanziamento regionale) - Scarichi - Previsione, con legge regionale, di una proroga del termine di adeguamento degli scarichi stabilito dalla normativa statale - Ingiustificata indebita interferenza in materia di esclusiva competenza statale - Conseguente previsione per la sola regione Sicilia di un termine di adeguamento diverso rispetto a quello valevole per il resto del territorio nazionale.**

(Legge regione Sicilia 1° febbraio 1991, n. 8, art. 3).

(Cost., artt. 3, 25, 116 e 117).

IL CONSIGLIERE PRETORE

Sciogliendo la riserva di cui al verbale 31 marzo 1992, pronuncia la seguente ordinanza;

RITENUTO IN FATTO

che il procuratore della Repubblica presso questa pretura, con riferimento alle opere dell'impianto di potabilizzazione dell'acquedotto «Olivo» di Piazza Armerina, ha promosso azione penale nei confronti di Geraci Giuseppe, ingegnere capo del genio civile di Caltanissetta e ingegnere capo dei lavori, Corto Gaetano, direttore dei lavori, e La Figura Giovanni, responsabile del raggruppamento di imprese «Dipenda s.a.p.», esecutore dei lavori, per i reati p. e p. dagli artt. 110 del c.p., 20, lett. b), della legge n. 47/1985; artt. 110 del c.p., 21, terzo comma, della legge 10 maggio 1976, n. 319;

che in data 1° febbraio 1991 la regione siciliana ha emanato la legge n. 8 con la quale all'art. 3, ha prorogato il termine per l'adeguamento degli insediamenti produttivi e degli impianti di potabilizzazione realizzati con finanziamento regionale, previsto dall'art. 33 della legge regionale 15 maggio 1986, e ciò fino all'attivazione delle opere di cui allo stesso articolo e, comunque, sino al 31 dicembre 1992;

che il p.m., all'udienza dibattimentale del 28 febbraio 1992, dopo aver sollevato eccezione di incostituzionalità dell'art. 44 del r.d. n. 1611/1933, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui consente che «l'avvocatura dello Stato assuma la difesa di pubblici funzionari di enti statali o regionali imputati di reati che hanno come parte offesa lo Stato o la regione», ha anche prospettato la questione di costituzionalità dell'art. 3 della legge regione Sicilia 1° febbraio 1991, n. 8, con riguardo agli artt. 3, 116, 117 e 25 della Costituzione;

che il difensore delle parti civili costituite (comune di Barrafranca, Mingaia Salvatore e Malacasa Filippo) si è associato alle eccezioni di incostituzionalità del p.m.;

che l'avvocatura dello Stato, la quale difende l'imputato ing. Geraci Gaetano, ha chiesto di dichiarare manifestamente infondate e, comunque, non influenti ai fini della decisione entrambe le eccezioni di incostituzionalità, osservando che quella relativa all'art. 44 del r.d. 30 novembre 1933, n. 1611, è stata già esaminata e respinta dalla Corte costituzionale, con sentenza del 17 luglio 1974, n. 223, mentre l'altra, che concerne l'art. 3 della legge regionale n. 8/1991, è manifestamente infondata, per i seguenti motivi:

a) l'insediamento *de quo* ha carattere civile e non produttivo ed è, pertanto soggetto alla disciplina dell'art. 14 della legge n. 319/1976 per cui, in relazione ad esso, il legislatore regionale ha ampia discrezionalità. Conseguentemente; nella fattispecie, sostiene l'avvocatura dello Stato, non può configurarsi la contravvenzione prevista dall'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976, la quale è riferibile solo agli scarichi degli insediamenti produttivi;

b) non può configurarsi neppure la violazione dell'art. 116 e 117 della Costituzione, perché la prima è «una semplice norma in bianco», mentre la seconda non si applica alla regione siciliana, che è a statuto speciale. Pertanto, osserva l'avvocatura dello Stato, non è ipotizzabile la questione di costituzionalità prospettata dal p.m.;

c) infine, rileva il difensore dell'ing. Geraci, non può esservi violazione dell'art. 25 della Costituzione, oltre che per le ragioni suddette, anche perché la legge regionale n. 8/1991, all'art. 3, non interferisce con la materia penale rendendo lecita un'attività che dalla legge dello Stato è considerata penalmente illecita;

Nel merito ha osservato che ai fini del presente giudizio non ha valore alcuno la sentenza del 3 maggio 1991 delle ss.uu. della Corte di cassazione, dove è stato affermato che occorre la preventiva autorizzazione anche per gli incarichi civili. A tal proposito ha evidenziato che l'attività degli impianti in questione risale all'ottobre 1990, quando la giurisprudenza era uniformemente orientata nel senso che, per gli scarichi provenienti dagli insediamenti civili, non era necessaria autorizzazione alcuna;

#### RITENUTO IN DIRITTO

che non appare fondata la questione di costituzionalità dell'art. 44 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, sollevata dal p.m. con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione e ciò per le ragioni addotte dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 233 del 17 luglio 1974, dove è stato osservato che la difesa che l'avvocatura dello Stato concede ai dipendenti pubblici trova il suo fondamento nel rapporto di immedesimazione organica che attribuisce loro un particolare *status* e nella pluralità ed articolazione dei poteri ed organi dello Stato;

che è, invece, rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 3 della legge regionale n. 8/1991, in relazione all'art. 3 della Costituzione, in quanto la norma, in deroga alla legge statale n. 319/1976, la quale si prefigge di disciplinare gli scarichi degli insediamenti produttivi e di quelli civili in modo uniforme su tutto il territorio dello Stato, prevede, per la Sicilia, una disciplina particolare che contrasta con quella nazionale, valida per la generalità dei cittadini;

che la questione di incostituzionalità dell'art. 3 della legge regionale n. 8/1991 appare, altresì, rilevante e non manifestamente infondata, in quanto il legislatore regionale, stabilendo un termine maggiore e diverso da quello fissato dall'art. 9 della legge n. 319/1976, inficia il principio della unicità della disciplina degli scarichi su tutto il territorio nazionale, anche perché, la norma statale, non solo sancisce i limiti di accettabilità degli scarichi, ma stabilisce pure modalità e termini in applicazione;

che la questione di costituzionalità dell'art. 3 della legge regionale n. 8/1991 appare rilevante e non manifestamente infondata anche in relazione all'art. 25 della Costituzione, in quanto la proroga del termine di adeguamento interferisce, indubbiamente nella materia penale e, precisamente, nei reati contestati agli imputati, materia che la Costituzione riserva allo Stato.

D'altra parte, osserva il decidente, che la stessa legge regionale n. 8/1991 prevede espressamente la proroga del termine di adeguamento di cui all'art. 33 della legge regionale n. 27/1986 fino all'attivazione delle opere indicate nello stesso articolo e, comunque, sino al 31 dicembre 1992, e ciò tanto per gli insediamenti produttivi indicati nell'art. 2, primo comma, quanto per gli impianti di potabilizzazione realizzati con finanziamenti regionali, qual è quello relativo al presente giudizio;

Pertanto è certo che pure il legislatore siciliano ha riconosciuto che anche per gli impianti di potabilizzazione occorre la prescritta autorizzazione, la cui mancanza necessariamente, fa scattare la sanzione penale prevista dall'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976.

Lo stesso orientamento si riscontra nella sentenza del 3 maggio 1991 delle sezioni unite della Corte di cassazione con la quale è stata modificata una precedente consolidata giurisprudenza ed è stato affermato che occorre la preventiva autorizzazione per tutti gli scarichi, inclusi quelli provenienti da nuovi insediamenti civili;

Per ultimo, rileva il giudicante che la eccezione relativa alla scusante dell'errore o dell'ignoranza inevitabile, invocata dal difensore del Geraci, può essere esaminata solo quando è stata risolta la questione di costituzionalità posta dal p.m., la quale è pregiudizievole ad ogni altra.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge n. 3/1953, n. 87;*

*Dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, sollevata dal p.m. con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale n. 8/1991, in relazione agli artt. 3, 116, 117 e 25 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del processo nei confronti di Geraci Giuseppe, Corvo Gaetano e La Fiura Giovanni;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e manda alla cancelleria per le comunicazioni di rito;*

*L'ordinanza viene letta in presenza degli interessati;*

*Chiuso alle ore 12,20.*

*Il consigliere pretore: (firma illeggibile)*

93C0134

N. 53

*Ordinanza emessa il 2 dicembre 1992 dal pretore di Frosinone  
nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Bragaglia Paolo ed altra e I.N.P.S*

**Previdenza e assistenza sociale - Crediti per retribuzione in caso di insolvenza del datore di lavoro - Obbligo di corresponsione da parte del Fondo di garanzia gestito dall'I.N.P.S. con limitazione ad un dato ammontare, per un periodo di tempo circoscritto - Assoggettamento della relativa richiesta a termine di decadenza di un anno - Eccesso dai limiti della legge di delega n. 428/1990 (di esecuzione della direttiva CEE n. 80/1987) per la previsione di un regime speciale di azione di risarcimento non previsto dalla direttiva CEE e, oltretutto, più sfavorevole rispetto sia alla procedura ordinaria di ricorso al Fondo che alla disciplina generale dell'azione di risarcimento del danno.**

**(D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 80, art. 2, settimo comma).**

**(Cost., art. 76).**

IL PRETORE

Udita la discussione delle parti;

OSSERVA

1. — Oggetto della presente controversia, così come è stata proposta, è l'accertamento della responsabilità dello Stato Italiano per la mancata attuazione della direttiva CEE 80/987 (punto A delle conclusioni del ricorso), nonché, una volta accertata tale responsabilità, la condanna dell'I.N.P.S., *ex lege* n. 297/1982, al pagamento in favore dei ricorrenti, a titolo di risarcimento, di una somma pari a tre volte la misura del trattamento salariale minimo (punto B delle conclusioni).

È fuor di dubbio, conseguentemente, che i ricorrenti agiscono invocando il disposto del settimo comma dell'articolo due del decreto legge 27 gennaio 1992, n. 80, il quale espressamente prevede, per il periodo antecedente all'entrata in vigore del menzionato decreto (che ha attuato la direttiva), la possibile sussistenza di un «danno derivante dalla mancata attuazione della direttiva CEE 80/1987» (relativa all'obbligo, per gli stati membri, di istituire organismi di garanzia volti ad assicurare ai lavoratori subordinati il soddisfacimento dei crediti per retribuzione in caso di insolvenza del datore di lavoro).

L'azione proposta ha pertanto certamente natura risarcitoria, essendo a tal fine molto chiara la dizione legislativa e la conseguente domanda formulata.

Si tratta però, come esattamente ha rilevato parte ricorrente, di una forma di risarcimento danni a carattere speciale, differente da quella ordinaria di cui agli art. 2043 (e segg.) del Codice civile, avendo il legislatore stabilito, con la norma menzionata, che «per la determinazione dell'indennità eventualmente spettante» debbono trovare applicazione i «termini, le misure e le modalità di cui ai primo, secondo e quarto comma», cioè che il soggetto obbligato è il Fondo di garanzia gestito dall'I.N.P.S., che il risarcimento non può superare un dato ammontare, è riferito ad un circoscritto periodo di tempo e non è cumulabile con determinate prestazioni.

Tali particolarità dell'azione, a giudizio di questo Pretore, non possono però incidere sulla sua natura fino a ritenere, come ha sostenuto parte ricorrente, che la controversia debba essere annoverata tra quelle di cui all'art. 112 del c.p.c. con la conseguente competenza funzionale del pretore quale giudice del lavoro.

Ciò che determina la competenza funzionale, infatti, è la natura della controversia e certamente non anche le concrete modalità di esercizio del diritto oggetto della controversia medesima né, tantomeno, la qualità dei soggetti in causa.

Non può pertanto ritenersi rilevante, a questi fini, né la già ricordata previsione di particolari modalità di liquidazione del danno, né la obbiettiva individuazione come soggetto passivamente legittimato di un soggetto che non ha cagionato il danno e che è stato legislativamente creato con il solo scopo di sostituirsi al datore di lavoro insolvente (art. 2 della legge 29 maggio 1982, n. 297).

Tali elementi, infatti, non hanno incidenza alcuna sul titolo dedotto in giudizio (dal quale si ricava la natura dell'azione) che rimane quello indicato dal settimo comma dell'art. 2 citato, laddove espressamente ci si riferisce alla mancata attuazione della direttiva come fonte del danno del quale si chiede il risarcimento.

È allora sicuramente estraneo all'oggetto della controversia ogni collegamento con rapporti o questioni di natura previdenziale perché ciò che viene sottoposto alla cognizione del giudice è soltanto la condotta omissiva dello Stato italiano come generatrice del danno.

Si deve pertanto concludere che la norma di cui si discute prevede una normale azione di risarcimento danni soggetta a particolari modalità che la differenziano sotto il profilo formale ma non sostanziale delle ordinarie azioni di risarcimento.

2. — La lettura della norma proposta, che pare l'unica possibile in applicazione dei normali canoni di ermeneutica, induce però a seri dubbi nella sua costituzionalità.

Ed infatti il decreto delegato 27 gennaio 1992, n. 80, che contiene la norma in questione, è stato emanato in attuazione dell'art. 18 della legge-delega 29 dicembre 1990, n. 128, con il quale è stata concessa al Governo la delega per l'attuazione, tra le altre, anche nella direttiva CEE 80/987.

Tale articolo nell'elencare partitamente i principi e criteri direttivi cui il Governo si sarebbe dovuto attenere, non prevede nulla circa il risarcimento del danno per la mancata attuazione della direttiva, sicché il settimo comma dell'art. 2 del d.d.l. citato, che si è visto stabilire invece criteri e modalità di tale risarcimento, appare emanato in assenza del necessario potere conferito dal Parlamento, e quindi in contrasto con il disposto dell'art. 76 della Costituzione.

A ciò si aggiunga che l'art. 2 della citata legge n. 428/1990, nello stabilire i criteri generali della delega legislativa, alla lettera f) afferma che «i criteri legislativi assicureranno che in ogni caso, nelle materie trattate dalle direttive da attuare, la disciplina disposta sia pienamente conforme alle prescrizioni delle direttive medesime, tenuto anche conto delle eventuali modificazioni intervenute entro il termine della delega».

Ebbene entro il termine della delega la Corte di giustizia CEE ha dichiarato (il 19 novembre 1991 in causa Francovich) contro lo Stato italiano e in riferimento alla direttiva in questione «che le condizioni, formali e sostanziali, stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento».

Si deve pertanto affermare che il contrasto con l'art. 76 della Costituzione deriva anche dall'aver previsto, nonostante quanto stabilito dalla legge-delega, un regime risarcitorio a carattere speciale — cui si è accennato in precedenza — palesemente meno favorevole rispetto a procedure analoghe, cioè rispetto sia alla procedura ordinaria per ottenere l'intervento del Fondo di garanzia nell'ipotesi di insolvenza del datore di lavoro, sia all'ordinario risarcimento del danno.

Non solo poi, il regime previsto è meno favorevole, ma rende senz'altro anche eccessivamente difficile il concreto risarcimento, atteso che questo da un lato è limitato a priori nell'ammontare — nonostante ciò sia stato espressamente vietato dalla citata sentenza della Corte di giustizia CEE — e dall'altro, soprattutto, è soggetto al termine di decadenza di un anno a fronte del ben differente termine prescrizione (sempre di un anno) previsto per la procedura ordinaria.

3. — La rilevanza della formulata questione di costituzionalità nel presente giudizio appare certa sotto un duplice ordine di profili tra loro alternativi. Ed infatti:

a) dalla ricordata natura risarcitoria dell'azione proposta deriva, come si è detto, la competenza del giudice ordinario.

Ciò significa che nella presente controversia il pretore, in funzione di giudice di lavoro, è chiamato necessariamente ad applicare la norma di dubbia costituzionalità proprio nel momento in cui, sul presupposto dell'illegittima previsione di una azione speciale di risarcimento danni di cui alla norma in questione, dovrebbe dichiarare la propria incompetenza.

A tale osservazione potrebbe però obiettarsi che se la norma della cui costituzionalità si dubita non vi fosse, la competenza funzionale del pretore del Lavoro — applicando i principi generali — sarebbe sempre insussistente, rendendo in tal modo irrilevante la questione di costituzionalità.

L'obiezione non è condivisibile perché, pur essendo esatta circa la determinazione finale della competenza nel caso in cui venisse dichiarata la incostituzionalità della norma di cui si discute, non esclude in realtà la rilevanza della questione.

Come infatti ha avuto modo di chiarire da tempo una autorevole dottrina la rilevanza di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non è solo quella che si riflette sull'esito del giudizio ma anche quella che — come nella specie — incide sul modo di deciderlo, in quanto l'interesse che muove l'intero ingranaggio delle questioni di costituzionalità è quello oggettivo del giudice a non applicare norme incostituzionali, sicché ciò che rileva è l'applicazione comunque di una norma sospetta di incostituzionalità anche se il risultato pratico non muta una volta che è stata dichiarata la illegittimità costituzionale;

b) in ogni caso, la norma in questione deve trovare applicazione per decidere sulla domanda proposta dai ricorrenti, posto che questi hanno espressamente chiesto, come si è già ricordato, l'accertamento della responsabilità dello Stato italiano con il conseguente risarcimento del danno che è disciplinato proprio dalla norma anzidetta.

È pertanto e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del settimo comma dell'art. 2 del d.d.l. 27 gennaio 1992, n. 80, con riferimento all'art. 76 della Costituzione in quanto eccede i limiti della delega di cui all'art. 18 della legge n. 128/1990 e viola anche i criteri direttivi di cui all'art. 2, lettera f) della citata legge.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 131 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.d.l. 27 gennaio 1992, n. 80, settimo comma, per contrasto con l'art. 76 della Costituzione;*

*Sospende il presente giudizio;*

*Ordina che a cura della cancelleria gli atti del presente giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che copia della presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente della Camera e al Presidente del Senato.*

*Il pretore: (firma illeggibile)*

*Il collaboratore di cancelleria: MOSTARDA*



## N. 54

*Ordinanza emessa il 2 dicembre 1992 dal tribunale di sorveglianza di Campobasso  
nel procedimento di sorveglianza relativo alla revoca della semilibertà nei confronti di La Rocca Fedele*

**Ordinamento penitenziario - Divieto di concessione di benefici (nella specie: semilibertà) per gli appartenenti alla criminalità organizzata o per i condannati di determinati delitti - Revoca degli stessi a seguito di comunicazione dell'autorità di polizia in assenza delle condizioni previste dall'art. 58-ter della legge n. 354/1975 (collaborazione con la giustizia) - Irragionevole equiparazione di situazioni differenziate (soggetti che possono collaborare e soggetti che non possono collaborare per cause a loro non ascrivibili) - Prospettata violazione del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole con incidenza sulla funzione rieducativa della pena.**

(D.-L. 8 giugno 1992, n. 306, art. 15, secondo comma, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356).  
(Cost., artt. 3, 25 e 27).

## IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

Nel procedimento di sorveglianza relativo alla revoca della semilibertà (art. 15, secondo comma, della legge 7 agosto 1992, n. 356) iniziato d'ufficio nei confronti di La Rocca Fedele, nato a Larino (Campobasso) il 18 maggio 1948, detenuto nella Casa circondariale di Larino, ha emesso, sciogliendo la riserva formulata nell'udienza svoltasi in camera di consiglio il dì 2 dicembre 1992, la seguente ordinanza;

Esaminati gli atti del procedimento;

## P R E M E S S O

Con ordinanza in data 11 dicembre 1991 questo tribunale di sorveglianza concedeva al detenuto La Rocca Fedele, condannato alla pena di anni 23 e giorni 12 di reclusione e L. 300.000 di multa per reati vari tra i quali il sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 del c.p.), la misura alternativa della semilibertà come previsto dagli artt. 48 e 50 della legge n. 354/1975 e successive modificazioni.

Nel provvedimento il tribunale sottolineava che per il La Rocca si erano realizzate tutte le condizioni per la concessione del beneficio in quanto il soggetto:

- 1) nel corso della lunga detenzione sofferta aveva compiuto significativi progressi trattamentali tanto da mostrare una decisa modificazione della sua personalità;
- 2) aveva troncato qualsiasi contatto con la criminalità organizzata;
- 3) dimostrava la palese intenzione di cambiare stile di vita scegliendo un piccolo paese del Molise (S. Martino in Pensilis) per svolgere la sua attività lavorativa e per provvedere al nucleo familiare.

A seguito dell'entrata in vigore del d.-l. 8 giugno 1992, n. 306, che all'art. 15, secondo comma, prevedeva la revoca dei benefici in corso a persone condannate per specifici gravi reati e non definibili come «collaboratori» a norma dell'art. 54-ter della legge n. 354/1975 e successive modificazioni, questo tribunale — su segnalazione dei competenti organi di polizia — apriva il relativo procedimento contro il La Rocca Fedele e iniziava gli accertamenti di rito sulla eventuale qualifica «collaboratore» rivestita dal detenuto dipendendo da questa, ovviamente, il destino della misura alternativa già concessa.

Nelle more del procedimento veniva promulgata la legge 7 agosto 1992, n. 356, che, convertendo con modifiche il decreto-legge n. 306, disponeva all'art. 15, secondo comma: «Nei confronti delle persone detenute o internate per taluno dei delitti indicati nel primo periodo del primo comma che fruiscono, alla data di entrata in vigore del presente decreto, delle misure alternative alla detenzione o di permessi premio, o siano assegnate al lavoro all'esterno, l'autorità di polizia comunica al giudice di sorveglianza competente che le persone medesime non si trovano nella condizione per l'applicazione dell'art. 58-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354. In tal caso, accertata l'insussistenza della suddetta condizione, il tribunale di sorveglianza dispone la revoca della misura alternativa alla detenzione o del permesso premio. Analogo provvedimento è adottato dalla competente autorità in riferimento all'assegnazione al lavoro all'esterno».

Le persone detenute o internate che non possono usufruire — a meno che non siano collaboratori — dei benefici della legge penitenziaria e che incaso di pregressa concessione dei benefici stessi devono sottostare alla revoca, sono quelle condannate per i gravi delitti di cui all'art. 4-bis, primo comma, della legge penitenziaria.

In base, quindi, a tali emergenze legislative, questo ufficio — acquisiti elementi utili sulla posizione che ebbe ad assumere il La Rocca Fedele nei processi instaurati a suo carico — ha provveduto a fissare l'udienza per le decisioni definitive in ordine alla revoca del beneficio della semilibertà.

#### OSSERVA

Il La Rocca Fedele è stato condannato a congrue pene anche per due delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione commessi in Milano negli anni 1979 e 1981 (il primo si risolve in pochissime ore con la liberazione dell'ostaggio da parte della polizia).

Entrambe le vittime furono trattate, per così dire, umanamente nel senso che nessuno dei sequestratori aggravò, con sevizie o maltrattamenti, le tristi condizioni dei rapiti: anzi nel primo episodio delittuoso fu proprio il La Rocca Fedele che procurò alcune medicine di cui la vittima aveva bisogno.

Già nel corso della custodia cautelare il La Rocca cominciò a dare segni di stanchezza per la vita condotta fino a quel momento (i giudici della corte d'appello di Milano diedero atto, nella sentenza in data 7 marzo 1985, della sua volontà di rinascita morale) e avviò un processo di cambiamento della sua personalità consolidato fermamente nel corso della reclusione.

Ancora oggi (vedi informativa in data 25 giugno 1992 dei carabinieri di S. Martino in Pensilis) il La Rocca Fedele è ligio ai suoi doveri di detenuto semilibero e ne rispetta pienamente lo *status* tanto è vero che appare integrato nella comunità del piccolo paese in cui vive, è dedito al suo lavoro di gestore di un negozio di generi alimentari, si conforma alle prescrizioni del programma di trattamento.

Nel corso dei due processi per sequestro di persona il La Rocca non assunse atteggiamenti ostili nei confronti della giustizia: ed infatti ammise la sua responsabilità, badando comunque a non coinvolgere altri.

Pur tuttavia non rivestì affatto la qualifica di collaboratore così come prevede l'art. 58-ter della legge penitenziaria (inserito dall'art. 1, quinto comma, del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 1991, n. 203) in quanto non si adoperò per evitare che l'attività delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori né aiutò concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione e la cattura degli autori dei reati.

Tanto accertato, quindi, il tribunale dovrebbe ora revocare il beneficio della semilibertà concesso al La Rocca Fedele antecedentemente all'entrata in vigore della legge 7 agosto 1992, n. 356, sulla base del disposto accennato di cui all'art. 15, secondo comma. Il detenuto, inoltre, non avrebbe più diritto per il futuro a tutte le altre misure premiali previste dall'ordinamento penitenziario, fatta eccezione per la liberazione anticipata, e dovrebbe perciò espiare la pena senza soluzioni di continuità fino alla scadenza naturale della sanzione.

A questo punto non è possibile nascondere un senso di disagio che si è impadronito dei componenti del tribunale nell'affrontare i problemi giuridici e umani conseguenti alla nuova normativa.

Una prima riflessione si impone: a fronte di un detenuto il quale ha fatto tutto quanto era in suo potere per rispettare le norme dell'ordinamento penitenziario al fine di autorieducarsi e di ottenere misure alternative alla detenzione, vi è una volontà legislativa intesa ad un ripensamento generalizzato sulla concessione dei benefici socio-riabilitativi previsti dall'ordinamento stesso.

Il senso di disagio si accresce pensando alla condanna riportata dal La Rocca Fedele per un delitto abietto, quale il sequestro di persona a scopo di estorsione, giustamente esecrato dalla pubblica opinione, delitto che di recente ha assunto caratteri di mostruosa atrocità con privazioni di libertà sofferte dalle vittime per mesi o per anni e con sevizie e mutilazioni crudeli inflitte anche a bambini.

E appare perciò non conforme alla coscienza popolare di questo momento storico dover discutere asetticamente di un tipo di delinquenza per la quale lo Stato sta attuando una «politica» tesa alla ricerca di ogni espediente per debellarne le radici.

Nonostante tutto, comunque, il tribunale ritiene suo dovere, quale organismo di giustizia di uno Stato democratico, dare spazio alla ragione e affrontare il tema di riflessione meramente giuridico che impone l'art. 15, secondo comma, della legge 7 agosto 1992, n. 356.

È fuori di dubbio, invero, che la libertà individuale è tra i diritti civili quello più gelosamente custodito dalla Costituzione e che il rispetto rigoroso dei relativi principi è affidata ai giudici i quali devono preliminarmente accertarsi che non vengano calpestati, al riguardo, le prerogative fondamentali della persona e che le norme restrittive siano comunque in armonia con l'ordinamento costituzionale.

E, affrontata la questione sotto tale aspetto, questo tribunale ritiene che la norma di cui all'accennato art. 15, secondo comma, della legge n. 356/1992 appaia non conforme allo spirito di tre disposizioni del dettato costituzionale e precisamente l'art. 27, terzo comma, l'art. 25, secondo comma, e l'art. 3.

L'art. 27, terzo comma della Costituzione ha avuto attuazione nel suo aspetto programmatico con la legge 25 luglio 1975, n. 354, meglio nota come legge penitenziaria. Questa ha creato una serie di principi destinati al miglioramento della vita dei detenuti in vista del loro recupero sociale e ha previsto — per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano e sulla esperienza di altri Paesi — le misure alternative alla detenzione.

La legge è stata via via corretta fino all'approvazione del corpo di norme integrative previste dalla cosiddetta «Legge Gozzini» (la n. 663/1986) che, approvata quasi all'unanimità dai componenti del Parlamento, fece parlare di ordinamento penitenziario da collocare tra i più civili del mondo.

Sono note poi le serrate restrizioni che la legge penitenziaria ha subito nel corso degli ultimi anni (si veda la serie di decreti-legge emanati dal 13 novembre 1990) sull'onda dello sdegno della pubblica opinione allarmata da casi sempre più frequenti di evasione o di commissione di nuovi e gravi reati da parte di detenuti in permesso o in regime di misure alternative alla detenzione.

Le leggi modificatrici arrivano ora al punto di far ritenere che alcuni soggetti, e cioè quelli condannati per i delitti di cui alla prima parte dell'art. 4-bis della legge, sono per presunzione «non rieducabili» e quindi non più inseribili in un circuito di misure alternative a meno che non dimostrino un rifiuto del passato criminoso attraverso la collaborazione con la giustizia.

Non è questa la sede per discutere la scelta legislativa che, a quanto emerge dai mezzi di informazione, sta comunque dando i suoi frutti.

Il problema riguarda quei soggetti che, ammessi alle misure alternative prima dell'approvazione della legge n. 356/1992, non potevano assolutamente sapere che tra le condizioni imposte per vedere consolidato il loro recupero sociale vi potesse essere un giorno la «collaborazione» con gli organi di giustizia.

E per le situazioni acquisite, quindi, il Tribunale ritiene verosimile e fondato un discorso di contrasto tra la norma restrittiva e l'art. 27, terzo comma, della Costituzione. E ciò in quanto la norma impugnata, così come è scritta, costringe i magistrati a interrompere l'esperimento di risocializzazione senza alcun motivo di demerito da parte dell'interessato.

Indubbiamente alcuni soggetti potrebbero ancora collaborare pur di continuare ad usufruire del beneficio (l'art. 58-ter dispone che la collaborazione può verificarsi anche dopo la sentenza di condanna) in tutte quelle situazioni nelle quali gli autori di reati — soprattutto associativi — non abbiano ancora un volto; ma altri non avrebbero alcuna possibilità di far realizzare il presupposto per la prosecuzione dell'esperimento perché una eventuale collaborazione sarebbe impossibile essendo stati tutti gli autori dell'episodio criminoso identificati ed eventualmente processati e condannati.

E per tali soggetti — anche con lunghe pene da scontare — il discorso sulla rieducazione dovrebbe essere dichiarato chiuso in palese contrasto con il principio accennato che, secondo quanto ha più volte ribadito la Corte costituzionale, crea un vero diritto del condannato a vedere riesaminata la sua posizione nel corso della reclusione per la verifica in concreto se la quantità di pena espiata abbia o meno assolto al suo fine rieducativo. Verifica che, si ripete, è già stata attuata sotto la vigenza della precedente legislazione e con gli strumenti idonei ad accertare un completo abbandono delle scelte devianti di vita, il ripudio del passato e una nuova visione esistenziale con punti di riferimento utili quali il lavoro e la famiglia.

Il ragionamento che precede ha già «in nuce» un altro aspetto di contrasto della norma con la disposizione di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione. Questa stabilisce che nessuno può essere punito in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso; il principio che se ne desume è quello della assoluta irretroattività della norma penale che consente al cittadino di conoscere preventivamente il precetto di legge al quale ispirare responsabilmente la propria condotta con le relative conseguenze in termini sanzionatori nel caso di violazione del precetto stesso.

Non sembra dubbio che, sulla base dell'ordinamento penitenziario, il soggetto apprende anche, nel momento in cui viene condannato, che la sanzione a lui inflitta potrà avere un aspetto evolutivo con possibilità di sue variazioni nel tempo e con veri e propri diritti maturati anche in relazione alla condanna: così, ad esempio, il condannato a pena inferiore a tre anni di reclusione può, a sua domanda, ottenere dal pubblico ministero la sospensione dell'esecuzione fino a quando il tribunale di sorveglianza non statuirà se sia o meno meritevole dell'affidamento in prova al servizio

sociale (art. 47, quarto comma, della legge n. 374/1975 e succ. mod.); ed egualmente il tossicodipendente avrà un altro analogo diritto, con immediata scarcerazione se già detenuto, nei casi in cui voglia sottoporsi ad un programma di recupero (v. art. 94 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309); e la donna che sia incinta o abbia partorito da meno di sei mesi potrà ottenere il differimento della pena (v. art. 146, primo comma e 2 del c.p.); e la casistica è suscettibile di numerosissimi altri esempi.

Nessuno può contestare la possibilità per il legislatore di abolire tali benefici; ma l'abrogazione può essere ammessa solo per casi verificatisi dopo l'entrata in vigore della nuova legge e giammai retroattivamente per coloro che hanno già maturato l'aspettativa in base a precedenti disposizioni; è in gioco, al riguardo, la certezza del diritto penale sostanziale.

Ed è opportuno ricordare che in tale ottica il principio venne salvaguardato dal legislatore che nell'anno 1991, ridisegnando tutto il sistema di ammissibilità delle misure alternative alla detenzione (v. legge 12 luglio 1991, n. 203, di conversione del d.l. 13 maggio 1991, n. 152) ebbe a stabilire che le norme peggiorative in materia di ordinamento penitenziario dovessero applicarsi solo a condannati per delitti commessi dopo la pubblicazione del decreto (art. 4 della legge).

In definitiva, secondo il tribunale, tutto il regime che attiene alla pena nel suo aspetto sostanziale ed evolutivo può essere solo migliorato ma non peggiorato retroattivamente.

E, sotto tale aspetto, sembra che l'art. 15, secondo comma, della legge n. 356/1992 non possa sfuggire, per il profilo accennato, a forti sospetti di incostituzionalità.

Ed infine — osserva ancora il tribunale — la norma indicata appare in contrasto con il principio di cui all'art. 3 della Costituzione sulla eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge.

L'art. 15, secondo comma, della legge n. 356/1992 impone la revoca delle misure alternative nei confronti indiscriminatamente di tutti quei soggetti che le abbiano da tempo ottenute; ma dimentica, così operando, che sono sottoposte alla stessa disciplina situazioni in concreto diverse tra loro. Ed invero il presupposto per la revoca della misura alternativa non è l'indegnità sopravvenuta del soggetto, né la sua inidoneità al trattamento e l'essere evaso o l'aver commesso nuovi delitti, così come prevede l'art. 51 della legge penitenziaria. Il presupposto è un altro e cioè la «non collaborazione» con gli organi di giustizia.

Senonché la legge sembra dimenticare — come già accennato in precedenza — che non sempre il soggetto può prestare la sua collaborazione soprattutto dopo la condanna. Sussistono senz'altro situazioni in cui la collaborazione è possibile; allorché, ad esempio, tutti i partecipanti ad un sequestro o i complici di un sodalizio criminoso non siano stati assicurati alla giustizia anche dopo le sentenze emesse dall'autorità giudiziaria.

In tali casi sarà l'interessato a decidere di collaborare per dimostrare l'avvenuta nuova scelta esistenziale e porre la premessa fondamentale della concessione dei benefici previsti dalla legge penitenziaria.

Ma vi sono tantissimi altri casi in cui il condannato non può prestare alcuna collaborazione: *a)* perché i complici sono stati già tutti assicurati alla giustizia; *b)* perché l'episodio criminoso è stato comunque chiarito; *c)* perché a distanza di anni i collegamenti con le strutture dei sodalizi criminali non venuti meno e non sussistono più riferimenti di fatto; *d)* perché in alcuni tipi di organizzazioni criminali a compartimento stagno il soggetto è stato comunque posto *ab initio* nella impossibilità di fornire un contributo, come recita l'art. 58-ter della legge penitenziaria, nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati.

E per tali ultimi casi sembra evidente la disparità di trattamento rispetto a coloro che comunque, per una serie di circostanze talvolta indipendenti dalla loro volontà, tale collaborazione possono prestare.

In conseguenza delle eccepite questioni di legittimità costituzionale il procedimento sulla revoca della misura alternativa resta sospeso e, quindi, il La Rocca Fedele può continuare a fruire del regime di semilibertà. Restano ovviamente fermi i poteri di questo ufficio di disporre la sospensione e la revoca del beneficio qualora il detenuto si dimostrasse nel futuro indegno della misura alternativa a norma dell'art. 51 della legge penitenziaria.

*P. Q. M.*

*Sentiti il detenuto interessato ed il suo difensore;*

*Su difforme parere del p.m.;*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale indicate nella parte motiva di questa ordinanza;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per le decisioni di competenza sulle proprie questioni;  
Sospende il procedimento in corso e dispone che La Rocca Fedele continui ad usufruire del regime di semilibertà;  
Manda alla cancelleria per le comunicazioni, le notificazioni e le forme di pubblicità in genere previste dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, e dalle altre disposizioni sul procedimento di sorveglianza.*

Così deciso in Campobasso, addì 2 dicembre 1992

*Il presidente:* MASTROPAOLO

*Il collaboratore di cancelleria:* FAZIOLI

93C0136

---

#### N. 55

*Ordinanza emessa il 7 marzo 1991 (pervenuta alla Corte costituzionale il 3 febbraio 1993) dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Sorvillo Emilio nel procedimento penale a carico di De Nicola Armando*

**Processo penale - Persona offesa dal reato - Istanza per la comunicazione della richiesta di archiviazione del p.m. - Avviso finalizzato all'opposizione a tale richiesta - Mancato adempimento - Lamentata omessa previsione di impugnabilità del decreto di archiviazione - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa.**

(C.P.P. 1988, art. 409, primo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

#### LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da Sorvillo Emilio, nato a Benevento il 1° agosto 1943, avverso il decreto di archiviazione pronunciato il 16 luglio 1990 dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura circondariale di Benevento;

Visti gli atti, la sentenza denunciata ed il ricorso;

Udita in pubblica udienza la relazione fatta dal consigliere dott. Giuseppe Lumia;

Lette le conclusioni del p.m. con le quali chiede dichiararsi inammissibile il ricorso, con la condanna del ricorrente alle spese e al pagamento di una somma a favore della Cassa delle ammende;

#### OSSERVA

Emilio Sorvillo propone ricorso per cassazione avverso il decreto di archiviazione pronunciato, su richiesta conforme del pubblico ministero, dal giudice per le indagini preliminari presso la pretura circondariale di Benevento, nel procedimento instaurato a carico di tale Armando De Nicola a seguito di querela per ingiurie sporta da esso Sordillo.

Con l'unico motivo di gravame il ricorrente denuncia la nullità del decreto impugnato per violazione dell'art. 408, secondo comma, nonché degli artt. 127, primo e quinto comma, e dell'art. 178, primo comma, lett. c), del cod. proc. pen.: e invero, nonostante che il Sorvillo avesse espressamente richiesto in querela di essere informato dell'eventuale richiesta di archiviazione che il pubblico ministero avesse inteso formulare, il pubblico ministero medesimo aveva omesso di far notificare ad esso querelante l'avviso prescritto dall'art. 408 citato, ed il giudice per le indagini preliminari aveva omesso di rilevare la nullità determinata dalla conseguente violazione del diritto di difesa della persona offesa.

#### DIRITTO

È noto come l'art. 408, secondo comma, del c.p.p. faccia obbligo al pubblico ministero di notificare un avviso della richiesta di archiviazione alla persona offesa che, nella notizia del reato o successivamente alla sua presentazione, abbia dichiarato di volere essere informata circa l'eventuale archiviazione.

Nel termine di dieci giorni dalla notifica dell'avviso, giusto il terzo comma dello stesso articolo, la persona offesa ha facoltà di prendere visione degli atti e di presentare opposizione con richiesta motivata di prosecuzione delle indagini preliminari.

Giusto l'art. 126 delle disposizioni di attuazione approvate col d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, il pubblico ministero trasmette gli atti al giudice per le indagini preliminari solo dopo la presentazione dell'opposizione della persona offesa ovvero dopo la scadenza del termine di dieci giorni per proporre opposizione.

Ove l'opposizione sia stata proposta, e non sia inammissibile, il giudice per le indagini preliminari non può più disporre l'archiviazione «de plano» con decreto sia pure motivato, ma deve, ai sensi dell'art. 410, che richiama il secondo, terzo, quarto e quinto comma dell'art. 409 del c.p.p., fissare l'udienza di comparizione in camera di consiglio e darne comunicazione al procuratore generale presso la Corte di appello che può avocare a sé le indagini, ai sensi dell'art. 412, secondo comma.

Il procedimento prosegue nelle forme dell'art. 127 e si conclude con ordinanza.

È di tutta evidenza che la mancata notifica alla persona offesa che ne abbia fatto richiesta dell'avviso di richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero si risolve in una violazione del diritto di difesa della persona offesa medesima, cui rimane preclusa in tal modo la possibilità di chiedere la prosecuzione delle indagini, indicando l'oggetto dell'investigazione suppletiva e i relativi elementi di prova, giusto l'art. 410, primo comma.

Tale violazione integra un'ipotesi di nullità di ordine generale ex art. 178, primo comma, lett. c), trattandosi di un atto compiuto senza l'osservanza delle disposizioni concernenti «l'intervento, l'assistenza e la rappresentanza dell'imputato e delle altre parti private», tra le quali, ai fini che ci occupano, deve ritenersi compresa la persona offesa dal reato.

E tuttavia tale nullità non può esser fatta valere, non essendo prevista dal codice alcuna forma di impugnazione del decreto di archiviazione, neppure nel caso di mancata comunicazione al querelante o alla persona offesa della richiesta di archiviazione, e non consentendo peraltro il principio della tassatività delle impugnazioni stabilito dall'art. 568 del codice di rito, alcuna diversa interpretazione.

Siffatta mancata previsione, risolvendosi in una violazione del diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione, induce fondatamente a sospettare della illegittimità costituzionale dell'art. 409, primo comma, del c.p.p., nella parte in cui non prevede l'impugnabilità del decreto di archiviazione, emesso senza che il querelante o la persona offesa, che ne abbiano fatta istanza, siano stati informati dall'analoga richiesta del pubblico ministero.

La normativa denunciata appare altresì in contrasto con quanto lo stesso codice stabilisce a proposito dell'ordinanza di archiviazione emessa dal giudice istruttore a conclusione dell'udienza di comparizione, la quale, per il combinato disposto dell'art. 409, sesto comma, che richiama l'art. 127, quinto comma, del cod. proc. pen., è invece ricorribile ove sia stato violato il principio del contraddittorio.

Il che determina una diversità di trattamento di situazioni sostanzialmente analoghe, priva di una intrinseca giustificazione, e perciò confliggente col principio di eguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione.

La rilevanza ai fini del decidere della questione di costituzionalità (l'impugnazione del Sorvillo, altrimenti inammissibile, troverebbe invece ingresso ove venisse accertata e dichiarata l'illegittimità della normativa di cui sopra) impone di investire la Corte costituzionale della decisione, sospendendo frattanto il procedimento.

*P. Q. M.*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 409, primo comma, del codice di procedura penale, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la impugnabilità del decreto di archiviazione, emesso senza che sia stata osservata la procedura prevista dall'art. 408, secondo comma, dello stesso codice; dispone la sospensiva del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti; al pubblico ministero e al presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7 marzo 1991.

*Il presidente:* GARELLA

*Il consigliere relatore:* LUMIA

## N. 56

*Ordinanza emessa il 22 dicembre 1992 dal pretore di Roma nel procedimento civile  
vertente tra De Vito Guido Giuseppe e Di Colandrea Salvatore*

**Locazione di immobili urbani - Uso abitativo - Proroga biennale del contratto - Ritenuta operatività di diritto anche in assenza di trattative relative a nuovo canone - Irragionevole compressione del diritto di proprietà - Richiamo ai principi delle sentenze nn. 89/1984 e 108/1986.**

**(Legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 11, ultimo comma).**

**(Cost., art. 42).**

## IL PRETORE

Letti gli atti, osserva quanto segue.

Con atto notificato il 3 ottobre 1991 De Vito Guido Giuseppe intimava a Di Colandrea Salvatore licenza per finita locazione per la scadenza del 31 dicembre 1991 e contestualmente lo citava per la convalida. Asseriva l'intimante, a sostegno della domanda da lui proposta, che il Di Colandrea conduceva in locazione l'immobile, di proprietà di esso intimante, sito in Roma-Casal Bernocchi, via F. G. Bressani n. 26, int. 1 «in virtù di contratto risultato soggetto a proroga all'entrata in vigore della legge n. 392/1978».

Si costituiva, opponendosi, il Di Colandrea il quale assumeva che la locazione stipulata dalle parti non era soggetta a proroga legale alla data di entrata in vigore della legge n. 392/1978: ciò perché la locazione stessa era stata stipulata in data 27 maggio 1976 per la durata di anni cinque. Se ne deduceva, a parere dell'opponente, che la locazione stessa si era rinnovata sino alla data del 30 settembre 1993.

Parte intimante aderiva alla data indicata da controparte quale termine finale della locazione e riduceva in tal senso la domanda. Poiché permaneva l'opposizione dell'intimato, veniva concessa, all'udienza del 18 febbraio 1992, l'invocata ordinanza provvisoria di rilascio, e, proseguendosi con il rito ordinario per la trattazione del merito, all'udienza del 30 aprile 1992, le parti così precisavano le conclusioni:

per l'intimante: «precisa le proprie conclusioni riportandosi a quelle spiegate nell'atto introduttivo»;

per l'intimato: «piaccia all'ill.mo sig. pretore, reietta e disattesa ogni contraria istanza ed eccezione, dichiarare l'intimante obbligato a tenere indenne l'intimato per le spese di lite da questi sopportate in seguito all'errata scadenza intimata a che l'ha costretto a munirsi di difensore e, per l'effetto, condannare il sig. De Vito Guido Giuseppe al pagamento delle spese, competenze ed onorari del giudizio».

All'udienza del 27 ottobre 1992, in sede di discussione, parte intimata invocava, quale *ius superveniens*, l'art. 11 della legge 8 agosto 1992, n. 359, chiedendo che la locazione venisse dichiarata cessata alla data del 30 settembre 1993. Controparte eccepiva in *primis* la tardività della richiesta — mai formulata in precedenza dall'intimato — e in subordine sollevava eccezione di legittimità costituzionale della norma invocata (art. 11, comma 2-bis) in relazione agli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione.

È pacifico tra le parti che la data di scadenza della locazione *de qua* fosse — prima dell'entrata in vigore della legge n. 359/1992 — da individuare nel 30 settembre 1993. Peraltro il Di Colandrea ha dichiarato di volersi avvalere della proroga biennale prevista dall'art. 11, ultimo comma, legge appena citata.

Sul punto si deve osservare che la proroga in questione opera in modo automatico «di diritto» nel caso in cui le parti non abbiano raggiunto alcun accordo sul nuovo canone, tanto nel senso che abbiano ommesso di trattare, quanto nel senso che — avviate trattative — queste non siano giunte a buon fine.

Ne deriva, per il giudicante, l'obbligo di applicare la norma in esame (salvo il caso di rinuncia da parte del conduttore) al fine di accertare la legittimità della data (costituente condizione dell'azione) indicata dal locatore come termine finale della locazione. Ciò rende irrilevante la questione concernente la «tempestività» della richiesta, avanzata dall'intimato, di usufruire della proroga *de qua*.

Poiché dunque appare assolutamente necessario tener conto del citato art. 11 ultimo comma, al fine di individuare il termine finale della locazione, non può dubitarsi della rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Quando alla manifesta infondatezza della questione stessa, essa appare pienamente sussistente per quanto riguarda l'asserito contrasto della norma impugnata con gli artt. 3 e 41 della Costituzione.

Per quanto concerne il primo profilo (art. 3), non può ravvisarsi alcuna violazione del principio costituzionale se vuol trarsi argomento a favore di una illegittima disparità di trattamento dal fatto che della legge n. 359/1992 traggono beneficio solo alcuni conduttori e non anche coloro i cui contratti sono scaduti in epoca precedente all'entrata in vigore della legge. Ed infatti la differente disciplina consegue alla oggettiva diversità delle fattispecie disciplinate: in un caso si tratta infatti di rapporti ancora in corso, nell'altro caso rapporti già esauriti con occupazione dell'immobile potratta solo perché in attesa, ex art. 56 della legge n. 392/1978, della riconsegna dello stesso.

Per quanto concerne il secondo profilo (art. 41) la Corte costituzionale ha più volte affermato (sentenze n. 252/1983, 89/1984 e 108/1986) che «non è pertinente alla materia qui esaminata la tutela dell'iniziativa economica poiché (...) non è ravvisabile alcuna attività di impresa del locatore».

Deve invece ritenersi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale per quanto concerne il contrasto della norma impugnata con l'art. 42 della Costituzione.

Infatti — premesso che la norma *de qua* va intesa, per il chiaro ed esplicito significato letterale, come proroga del contratto e non già dell'esecuzione — va evidenziato come la Corte costituzionale nella citata sentenza n. 108/1986 abbia esplicitamente affermato che la disciplina vincolistica in tanto è compatibile con l'assetto costituzionale del diritto di proprietà in quanto abbia carattere straordinario e temporaneo.

Si deve altresì ricordare come — nel difendere la legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 377/1984 — l'avvocatura dello stato evidenziò la brevità della durata dell'ulteriore proroga disposta dalla norma appena citata, brevità che la Corte costituzionale giudicò irrilevante ai fini della lesione dell'art. 42, in considerazione che non può a giudizio della Corte, «escludersi la violazione di un diritto costituzionalmente garantito, sol perché essa è temporalmente limitata».

Tanto premesso, osserva il giudicante come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia chiaramente affermato che la disciplina transitoria prevista dalla legge n. 392/1978 è tale da rendere incompatibile — stante la congruità dei tempi di transizione al regime definitivo da essa previsti — con l'assetto costituzionale ogni ulteriore successiva proroga la quale non potrebbe che risolversi «nell'irrazionale ripristino della legislazione eccezionale e temporanea».

Ne segue che il passaggio dal regime «vincolistico» al regime ordinario sembrerebbe non tollerare in alcun modo, nella valutazione della Corte, compressioni creative del diritto di proprietà e ciò neppure al fine di consentire una graduale transizione al «regime libero» essendo siffatta finalità stata soddisfatta dalla normativa di cui al titolo secondo della legge 29 luglio 1978, n. 392, nel cui ambito — e solo in quello — appare legittimo il protrarsi, in qualche modo, del richiamato regime vincolistico. Ciò è tanto vero che l'art. 15-bis della successiva legge 25 marzo 1982, n. 94, in tanto è stato ritenuto compatibile con l'art. 42 della Costituzione in quanto inteso ad «adeguare la disciplina transitoria che, a contatto con la realtà», si era rivelata insufficiente». Dunque, per la Corte il citato art. 15-bis trae costituzionale legittimità dalla sua natura, per così dire, di norma «sostanzialmente transitoria», con avviso peraltro che essa, in quanto tale, non può non porsi come «ultimo e definitivo anello di congiunzione della graduale attuazione della nuova disciplina, senza che possa consentirsi un ulteriore analogo intervento legislativo» (Corte costituzionale, sentenza 3 aprile 1984, n. 89).

Le considerazioni appena svolte non consentono di ritenere, sotto il profilo in esame, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'attore nel presente giudizio.

*P. Q. M.*

*Dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale concernente il contrasto dell'art. 11, ultimo comma, della legge 8 agosto 1992, n. 359, con gli artt. 3 e 41 della Costituzione;*

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, ultimo comma, legge 8 agosto 1992, n. 359, in relazione all'art. 42 della Costituzione;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;*

*Dispone che — a cura della cancelleria — la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma il 22 dicembre 1992

*Il pretore: (firma illeggibile)*



## N. 57

*Ordinanza emessa il 17 dicembre 1992 dalla Corte di cassazione  
sul ricorso proposto dall'I.N.A.D.E.L. contro Lauretti Elio*

**Previdenza e assistenza sociale - Indennità premio di fine servizio corrisposta dall'I.N.A.D.E.L. - Esclusione della corresponsione di detta indennità ai dipendenti degli enti locali relativamente al periodo di servizio non di ruolo prestato, qualora, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 152/1958, non sia stato prestato senza soluzione di continuità servizio da titolare - Lamentato disconoscimento di parte considerevole del trattamento di fine rapporto, acquisito come frutto di attività lavorativa - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 208/1986, dichiarativa di illegittimità costituzionale di norma concernente fattispecie analoga.**

[Legge 8 marzo 1958, n. 152, art. 4, secondo comma, lett. b)].

(Cost., art. 36).

## LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto dall'Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali I.N.A.D.E.L., in persona del legale rappresentante protempore elettivamente domiciliato in Roma, piazza delle Muse, 7, presso l'avv. Domenico Vicini che lo rappresenta e difende per procura speciale a margine del ricorso, ricorrente, contro Lauretti Elio, elettivamente domiciliato in Roma, via Vespasiano, 69, presso l'avv. Salvatore Cabibbo che lo rappresenta e difende giusta procura speciale a margine del controricorso, controricorrente, per l'annullamento della sentenza del tribunale di Frosinone in data 28 febbraio 1991 dep. il 26 aprile 1991 (r.g. n. 2524/89);

Udita — nella pubblica udienza tenutasi il giorno 17 dicembre 1992 — la relazione della causa svolta dal cons. rel. dott. De Rosa;

Udito il p.m. nella persona del sost. proc. gen. dott. Sergio Lanni che ha concluso per la rimessione atti alla Corte costituzionale ex art. 4, c.p.v., e 8 marzo 1968, n. 152, per questione di legittimità costituzionale (art. 36 della Costituzione);

## PREMESSO IN FATTO

a) che con sentenza 28 febbraio 1991 il tribunale di Frosinone, confermando la pronuncia 20 luglio 1989 dal locale pretore, ha riconosciuto a Lauretti Elio — in relazione all'incarico di cappellano espletato dal 1° febbraio 1951 al 30 novembre 1985 presso l'ospedale civile di detta città — il diritto alla liquidazione della maggiore indennità a titolo di premio di servizio per il periodo 1° febbraio 1951-1° aprile 1968 sul rilievo che la condizione ostativa — posta dall'art. 4, lett. b) della legge 8 marzo 1968, n. 152, e consistente nella mancata prestazione, in periodo successivo all'entrata in vigore della legge, del servizio quale titolare e senza soluzione di continuità — pur se nella specie sussistente doveva ritenersi non più operante per la incondizionata computabilità dei servizi non di ruolo, principio da ritenersi vigente nell'ordinamento pensionistico perché riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 208 del 24 luglio 1986 che aveva dichiarato la illegittimità, per contrasto con l'art. 36 della Costituzione, dell'art. 9, quarto comma, del d.l. C.P.S. 4 aprile 1947, n. 207, nella parte in cui non prevedeva il riconoscimento all'atto della cessazione del rapporto della indennità prevista dalla detta norma nel caso di passaggio in ruolo del personale non di ruolo;

b) che, avverso la sentenza, ha proposto ricorso l'I.N.A.D.E.L. deducendo, con primo motivo, che l'art. della legge n. 152/1968 doveva ritenersi tuttora applicabile per non essere stato travolto dalla richiamata pronuncia della Corte costituzionale incidente su diversa disposizione di legge;

c) che resiste il Lauretti con controricorso osservando che — qualora non fosse condivisa la tesi del giudice del merito — la disposizione in esame sarebbe illegittima per contrasto con gli artt. 3, 36, 38 della Costituzione in virtù delle considerazioni, aventi valenza di carattere generale, contenute nella pronuncia costituzionale;

## OSSERVATO IN DIRITTO

a) che e *ius receptum* (per tutte: sentenze nn. 1076/1978, 2451/1985 e 857/1987) quello secondo cui gli effetti delle pronunce dichiarative della illegittimità costituzionale di disposizioni di legge non possono essere estesi, sulla base degli argomenti esposti in motivazione della Corte costituzionale, a previsioni diverse da quelle indicate nel dispositivo

di tali pronunce. Alla luce di tale principio, dal quale non soccorrono motivi per discostarsi, appare evidente la violazione di legge denunciata al primo motivo di gravame avendo il giudice del merito esercitato un potere (declaratoria di illegittimità derivata) che l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riserva al giudice dalla pronuncia costituzionale;

b) che, esclusa la validità della tesi posta a fondamento della decisione qui impugnata, la sostanziale affinità fra la fattispecie, rispettivamente contemplata nella norma dichiarata illegittima con la pronuncia n. 208/1986, e in quella di cui si discute in causa, induce a ritenere valide anche per questo le considerazioni esposte dalla Corte costituzionale nella detta pronuncia.

Invero in quella — ove, in virtù del richiamo operato dal secondo comma dell'art. 16 della legge n. 152/1968 al quarto comma dell'art. 9 del c.p.c. P. 207 del 1947, era escluso il diritto dell'indennità di fine servizio per il personale non di ruolo soltanto perché transitato in quello di ruolo — come in questa — ove l'esecuzione del diritto a tale indennità è collegata soltanto alla mancata successiva prestazione di servizio da titolare — appare evidente la violazione dell'art. 36 della Costituzione con riguardo di disconoscimento di una parte considerevole del trattamento di fine rapporto acquisito mediante la prestazione dell'attività lavorativa, come frutto di essa, ed il cui importo deve essere proporzionale all'intera durata del lavoro prestato. Appare, pertanto, sospetta di illegittimità costituzionale una disposizione che escluda totalmente la corresponsione del compenso in ragione di circostanza afferente alla natura (di ruolo e non) del servizio prestato perché questa — se può, al limite giustificare soluzioni razionalmente differenziate — non può da sola legittimare la perdita totale del compenso;

c) che la questione non appare pertanto manifestamente infondata e che è evidente la sua rilevanza al fine della decisione della controversia;

Visto l'art. 27 della legge n. 87/1953;

**P. Q. M.**

*Dichiara non manifestamente infondata, con riguardo all'art. 36 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, lett. b), della legge 8 marzo 1958, n. 152, nella parte in cui prevede la esclusione della corresponsione della indennità premio di servizio ai dipendenti degli enti locali relativamente al periodo di servizio non di ruolo prestato qualora, successivamente all'entrata in vigore della suddetta legge, non sia stato prestato senza soluzione di continuità servizio da titolare;*

*Ordina la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale la risoluzione della questione di costituzionalità;*

*Dispone la notificazione e comunicazione della presente ordinanza rispettivamente alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Roma, addì 17 dicembre 1992

*Il presidente rel.:* DE ROSA

*Il collaboratore di cancelleria:* DEL FRANCO

Depositata in cancelleria oggi, 19 dicembre 1992.

*Il collaboratore di cancelleria:* DEL FRANCO

93C0139

---

FRANCESCO NIGRO, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore  
ALFONSO ANDRIANI, vice redattore

# ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE DEPOSITARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

## ABRUZZO

- ◇ **CHIETI**  
Libreria PIROLA MAGGIOLI  
di De Luca  
Via A. Herio, 21
- ◇ **PESCARA**  
Libreria COSTANTINI  
Corso V. Emanuele, 146  
Libreria dell'UNIVERSITÀ  
di Lidia Cornacchia  
Via Galilei, angolo via Gramsci
- ◇ **TERAMO**  
Libreria IPOTESI  
Via Oberdan, 9

## BASILICATA

- ◇ **MATERA**  
Cartolibreria  
Eredi ditta MONTEMURRO NICOLA  
Via delle Beccherie, 69
- ◇ **POTENZA**  
Ed. Libr. PAGGI DORA ROSA  
Via Pretoria

## CALABRIA

- ◇ **CATANZARO**  
Libreria G. MAURO  
Corso Mazzini, 89
- ◇ **COSENZA**  
Libreria DOMUS  
Via Monte Santo
- ◇ **PALMI (Reggio Calabria)**  
Libreria BARONE PASQUALE  
Via Roma, 31
- ◇ **REGGIO CALABRIA**  
Libreria PIROLA MAGGIOLI  
di Fiorelli E.  
Via Buozzi, 23
- ◇ **SOVERATO (Catanzaro)**  
Rivendita generi Monopollino  
LEOPOLDO MICO  
Corso Umberto, 144

## CAMPANIA

- ◇ **ANGRI (Salerno)**  
Libreria AMATO ANTONIO  
Via dei Goli, 4
- ◇ **AVELLINO**  
Libreria CESA  
Via G. Nappi, 47
- ◇ **BENEVENTO**  
Libreria MASONE NICOLA  
Viale dei Rettori, 71
- ◇ **CASERTA**  
Libreria CROCE  
Piazza Dante
- ◇ **CAVA DEI TIRRENI (Salerno)**  
Libreria RONDINELLA  
Corso Umberto I, 253
- ◇ **FORIO D'ISCHIA (Napoli)**  
Libreria MATTERA
- ◇ **NOCERA INFERIORE (Salerno)**  
Libreria CRISCUOLO  
Traversa Nobile ang. via S. Matteo, 51
- ◇ **SALERNO**  
Libreria ATHENA S.a.s.  
Piazza S. Francesco, 66

## EMILIA-ROMAGNA

- ◇ **ARGENTA (Ferrara)**  
C.S.P. - Centro Servizi Polivalente S.r.l.  
Via Matteotti, 36/B
- ◇ **FORLÌ**  
Libreria CAPPELLI  
Corso della Repubblica, 54  
Libreria MODERNA  
Corso A. Diaz, 2/F
- ◇ **MODENA**  
Libreria LA GOLIARDICA  
Via Emilia Centro, 210
- ◇ **PARMA**  
Libreria FIACCADORI  
Via al Duomo
- ◇ **PIACENZA**  
Tip. DEL MAINO  
Via IV Novembre, 160
- ◇ **RAVENNA**  
Libreria TARANTOLA  
Via Matteotti, 37
- ◇ **REGGIO EMILIA**  
Cartolibreria MODERNA - S.c. a r.l.  
Via Farini, 1/M
- ◇ **RIMINI (Forlì)**  
Libreria DEL PROFESSIONISTA  
di Giorgi Egidio  
Via XXII Giugno, 3

## FRIULI-VENEZIA GIULIA

- ◇ **GORIZIA**  
Libreria ANTONINI  
Via Mazzini, 16
- ◇ **PORDENONE**  
Libreria MINERVA  
Piazza XX Settembre

## TRIESTE

- Libreria ITALO SVEVO  
Corso Italia, 9/F
- Libreria TERGESTI S.a.s.  
Piazza della Borsa, 15
- ◇ **UDINE**  
Cartolibreria UNIVERSITAS  
Via Pracchiuso, 19  
Libreria BENEDETTI  
Via Mercatovecchio, 13  
Libreria TARANTOLA  
Via V. Veneto, 20

## LAZIO

- ◇ **APRILIA (Latina)**  
Ed. BATTAGLIA GIORGIA  
Via Mascagni
- ◇ **FROSINONE**  
Cartolibreria LE MUSE  
Via Marittima, 15
- ◇ **LATINA**  
Libreria LA FORENSE  
Via dello Statuto, 28/30
- ◇ **LAVINIO (Roma)**  
Edicola di CIANFANELLI A. & C.  
Piazza' del Consorzio, 7
- ◇ **RIETI**  
Libreria CENTRALE  
Piazza V. Emanuele, 8
- ◇ **ROMA**  
AGENZIA 3A  
Via Aureliana, 59  
Libreria DEI CONGRESSI  
Viale Civiltà del Lavoro, 124  
Ditta BRUNO E ROMANO SGUEGLIA  
Via Santa Maria Maggiore, 121  
Cartolibreria ONORATI AUGUSTO  
Via Raffaele Garofalo, 33  
Libreria GABRIELE MARIA GRAZIA  
c/o Chiosco Pretura di Roma  
Piazzale Clodio
- ◇ **SORA (Frosinone)**  
Libreria DI MICCO UMBERTO  
Via E. Zincone, 28
- ◇ **TIVOLI (Roma)**  
Cartolibreria MANNELLI  
di Rosarita Sabatini  
Viale Mannelli, 10
- ◇ **TUSCANIA (Viterbo)**  
Cartolibreria MANCINI DUILIO  
Viale Trieste
- ◇ **VITERBO**  
Libreria "AR" di Massi Rossana e C.  
Palazzo Uffici Finanziari  
Località Pietratre

## LIGURIA

- ◇ **IMPERIA**  
Libreria ORLICH  
Via Amendola, 25
- ◇ **LA SPEZIA**  
Libreria CENTRALE  
Via Colla, 5
- ◇ **SAVONA**  
Libreria IL LEGGIO  
Via Montenotte, 36/R

## LOMBARDIA

- ◇ **ARESE (Milano)**  
Cartolibreria GRAN PARADISO  
Via Valera, 23
- ◇ **BERGAMO**  
Libreria LORENZELLI  
Viale Papa Giovanni XXIII, 74
- ◇ **BRESCIA**  
Libreria QUERINIANA  
Via Trieste, 13
- ◇ **COMO**  
Libreria NANI  
Via Cairoli, 14
- ◇ **CREMONA**  
Libreria DEL CONVEGNO  
Corso Campi, 72
- ◇ **MANTOVA**  
Libreria ADAMO DI PELLEGRINI  
di M. Di Pellegrini e D. Ebbi S.n.c.  
Corso Umberto I, 32
- ◇ **PAVIA**  
GARZANTI Libreria Internazionale  
Palazzo Università  
Libreria TICINUM  
Corso Mazzini, 2/C
- ◇ **SONDRIO**  
Libreria ALESSO  
Via dei Cairli, 14
- ◇ **VARESE**  
Libreria PIROLA  
Via Albuzzi, 8  
Libreria PONTIGGIA e C.  
Corso Moro, 3

## MARCHE

- ◇ **ANCONA**  
Libreria FOGOLA  
Piazza Cavour, 4/5
- ◇ **ASCOLI PICENO**  
Libreria MASSIMI  
Corso V. Emanuele, 23  
Libreria PROPERI  
Corso Mazzini, 188
- ◇ **MACERATA**  
Libreria SANTUCCI ROSINA  
Piazza Annessione, 1  
Libreria TOMASSETTI  
Corso della Repubblica, 11
- ◇ **PESARO**  
LA TECNOGRAFICA  
di Mattioli Giuseppe  
Via Mameli, 80/82

## MOLISE

- ◇ **CAMPOBASSO**  
Libreria Di E.M.  
Via Capriglione, 42-44
- ◇ **ISERNIA**  
Libreria PATRIARCA  
Corso Garibaldi, 115

## PIEMONTE

- ◇ **ALESSANDRIA**  
Libreria BERTOLOTTI  
Corso Roma, 122  
Libreria BOFFI  
Via dei Martiri, 31
- ◇ **ALBA (Cuneo)**  
Casa Editrice ICAP  
Via Vittorio Emanuele, 19
- ◇ **ASTI**  
Libreria BORELLI TRE RE  
Corso Alfieri, 364
- ◇ **BIELLA (Vercelli)**  
Libreria GIOVANNACCI  
Via Italia, 6
- ◇ **CUNEO**  
Casa Editrice ICAP  
Piazza D. Galimberti, 10
- ◇ **TORINO**  
Casa Editrice ICAP  
Via Monte di Pietà, 20

## PUGLIA

- ◇ **ALTAMURA (Bari)**  
JOLLY CART di Lorusso A. & C.  
Corso V. Emanuele, 65
- ◇ **BARI**  
Libreria FRATELLI LATERZA  
Via Crisanzio, 16
- ◇ **BRINDISI**  
Libreria PIAZZO  
Piazza Vittoria, 4
- ◇ **CORATO (Bari)**  
Libreria GIUSEPPE GALISE  
Piazza G. Matteotti, 9
- ◇ **FOGGIA**  
Libreria PATIERNO  
Portici Via Dante, 21
- ◇ **LECCE**  
Libreria MILELLA  
di Lecce Spazio Vivo  
Via M. Di Pietro, 28
- ◇ **MANFREDONIA (Foggia)**  
IL PAPIRO - Rivendita giornali  
Corso Manfredi, 126
- ◇ **TARANTO**  
Libreria FUMAROLA  
Corso Italia, 229

## SARDEGNA

- ◇ **ALGHERO (Sassari)**  
Libreria LOBRANO  
Via Sassari, 65
- ◇ **CAGLIARI**  
Libreria DESSI  
Corso V. Emanuele, 30/32
- ◇ **NUORO**  
Libreria DELLE PROFESSIONI  
Via Manzoni, 45/47
- ◇ **ORISTANO**  
Libreria SANNA GIUSEPPE  
Via del Ricovero, 70
- ◇ **SASSARI**  
MESSAGGERIE SARDE  
Piazza Castello, 10

## SICILIA

- ◇ **CALTANISSETTA**  
Libreria SCIASCIA  
Corso Umberto I, 36

## CATANIA

- ENRICO ARLIA  
Rappresentanze editoriali  
Via V. Emanuele, 62
- Libreria GARGIULO  
Via F. Riso, 56/58
- Libreria LA PAGLIA  
Via Enea, 393/395
- ◇ **ENNA**  
Libreria BUSCEMI G. B.  
Piazza V. Emanuele
- ◇ **FAVARA (Agrigento)**  
Cartolibreria MILIOTO ANTONINO  
Via Roma, 60
- ◇ **MESSINA**  
Libreria PIROLA  
Corso Cavour, 47
- ◇ **PALERMO**  
Libreria FLACCOVIO DARIO  
Via Ausonia, 70/74  
Libreria FLACCOVIO LICAF  
Piazza Don Bosco, 3  
Libreria FLACCOVIO S.F.  
Piazza V. E. Orlando, 15/16
- ◇ **RAGUSA**  
Libreria E. GIGLIO  
Via IV Novembre, 39
- ◇ **SIRACUSA**  
Libreria CASA DEL LIBRO  
Via Maestranza, 22
- ◇ **TRAPANI**  
Libreria LO BUE  
Via Cassio Cortese, 8

## TOSCANA

- ◇ **AREZZO**  
Libreria PELLEGRINI  
Via Cavour, 42
- ◇ **FIRENZE**  
Libreria MARZOCCO  
Via de' Martelli, 22 R
- ◇ **GROSSETO**  
Libreria SIGNORELLI  
Corso Carducci, 9
- ◇ **LIVORNO**  
Libreria AMEDEO NUOVA  
di Quilici Irma & C. S.n.c.  
Corso Amedeo, 23/27
- ◇ **LUCCA**  
Libreria BARONI  
Via S. Paolino, 45/47  
Libreria Prof.le SESTANTE  
Via Montanara, 9
- ◇ **MASSA**  
GESTIONE LIBRERIE  
Piazza Garibaldi, 8
- ◇ **PISA**  
Libreria VALLERINI  
Via dei Mille, 13
- ◇ **PISTOIA**  
Libreria TURELLI  
Via Macallè, 37
- ◇ **SIENA**  
Libreria TICCII  
Via delle Terme, 5/7

## TRENTINO-ALTO ADIGE

- ◇ **BOLZANO**  
Libreria EUROPA  
Corso Italia, 6
- ◇ **TRENTO**  
Libreria DISERTORI  
Via Diaz, 11

## UMBRIA

- ◇ **FOLIGNO (Perugia)**  
Libreria LUNA di Verri e Bibi s.n.c.  
Via Gramsci, 41
- ◇ **PERUGIA**  
Libreria SIMONELLI  
Corso Vannucci, 82
- ◇ **TERNI**  
Libreria ALTEROCCA  
Corso Tacito, 29

## VENETO

- ◇ **BELLUNO**  
Cartolibreria BELLUNESE  
di Balden Michela  
Via Loreto, 22
- ◇ **PADOVA**  
Libreria DRAGHI - RANDI  
Via Cavour, 17
- ◇ **ROVIGO**  
Libreria PAVANELLO  
Piazza V. Emanuele, 2
- ◇ **TREVISO**  
Libreria CANOVA  
Via Calmaggione, 31
- ◇ **VENEZIA**  
Libreria GOLDONI  
San Marco 4742/43  
Calle dei Fabri
- ◇ **VERONA**  
Libreria GHELFI & BARBATO  
Via Mazzini, 21  
Libreria GIURIDICA  
Via della Costa, 5
- ◇ **VICENZA**  
Libreria GALLA  
Corso A. Palladio, 41/43



## MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni ufficiali sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in ROMA, piazza G. Verdi, 10;
- presso le Concessionarie speciali di:  
BARI, Libreria Laterza S.p.a., via Sparano, 134 - BOLOGNA, Libreria Ceruti, piazza del Tribunale, 5/F - FIRENZE, Libreria Pirola (Etruria S.a.s.), via Cavour, 46/r - GENOVA, Libreria Baldaro, via XII Ottobre, 172/r - MILANO, Libreria concessionaria «Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato» S.r.l., Galleria Vittorio Emanuele, 3 - NAPOLI, Libreria Italiana, via Chiaia, 5 - PALERMO, Libreria Flaccovio SF, via Ruggero Settimo, 37 - ROMA, Libreria Il Tritone, via del Tritone, 61/A - TORINO, Cartiere Millani Fabriano - S.p.a., via Cavour, 17;
- presso le Librerie depositarie indicate nella pagina precedente.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Direzione Marketing e Commerciale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 387001. Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono in Roma (Ufficio inserzioni - Piazza G. Verdi, 10). Le suddette librerie concessionarie speciali possono accettare solamente gli avvisi consegnati a mano e accompagnati dal relativo importo.

## PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1993

*Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1993  
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1993 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1993*

### ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

*Ogni tipo di abbonamento comprende gli Indici mensili*

<b>Tipo A</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:			<b>Tipo D</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:		
- annuale . . . . .	L. 345.000		- annuale . . . . .	L. 63.000	
- semestrale . . . . .	L. 188.000		- semestrale . . . . .	L. 44.000	
<b>Tipo B</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:			<b>Tipo E</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:		
- annuale . . . . .	L. 63.000		- annuale . . . . .	L. 193.000	
- semestrale . . . . .	L. 44.000		- semestrale . . . . .	L. 105.000	
<b>Tipo C</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:			<b>Tipo F</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:		
- annuale . . . . .	L. 193.000		- annuale . . . . .	L. 664.000	
- semestrale . . . . .	L. 105.000		- semestrale . . . . .	L. 366.000	

*Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale, parte prima, prescelto con la somma di L. 98.000, si avrà diritto a ricevere l'Indice repertorio annuale cronologico per materie 1993.*

Prezzo di vendita di un fascicolo della serie generale	L. 1.300
Prezzo di vendita di un fascicolo delle serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione.	L. 1.300
Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi ed esami».	L. 2.550
Prezzo di vendita di un fascicolo indici mensili, ogni 16 pagine o frazione.	L. 1.300
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione.	L. 1.400
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione.	L. 1.400

### Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale . . . . .	L. 120.000
Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazione . . . . .	L. 1.400

### Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale . . . . .	L. 78.000
Prezzo di vendita di un fascicolo . . . . .	L. 7.350

### Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 1993 (Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo mediante 52 spedizioni settimanali raccomandate.	L. 1.300.000
Vendita singola: per ogni microfiches fino a 96 pagine cadauna.	L. 1.500
per ogni 96 pagine successive . . . . .	L. 1.500
Spese per imballaggio e spedizione raccomandata.	L. 4.000

*N.B. — Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1993. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%*

### ALLA PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale . . . . .	L. 325.000
Abbonamento semestrale . . . . .	L. 198.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione. . . . .	L. 1.450

*I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, sono raddoppiati.*

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti all'Amministrazione entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione di una fascetta del relativo abbonamento.

**Per Informazioni o prenotazioni rivolgersi all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA**  
abbonamenti ☎ (06) 85082149/85082221    vendita pubblicazioni ☎ (06) 85082150/85082276    inserzioni ☎ (06) 85082145/85082189



## PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1993

Abbonamento annuale	L. 325.000
Abbonamento semestrale.	L. 198.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni sedici pagine o frazione di esso.	L. 1.450

*I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, sono raddoppiati.*

**L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti all'Amministrazione entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione di una fascetta del relativo abbonamento.**

## MODALITÀ PER LE INSERZIONI - ANNO 1993

### Tariffe compresa IVA 19%

#### *Prezzi delle inserzioni commerciali:*

testata (massimo tre righe).	L. 99.000
testo, per ogni rigo o frazione di rigo.	L. 33.000

#### *Prezzi delle inserzioni giudiziarie:*

testata (massimo due righe)	L. 26.000
testo, per ogni rigo o frazione di rigo	L. 13.000

Gli originali degli annunci devono essere redatti su carta da bollo o uso bollo per quelli che, in forza di legge, godono il privilegio della esenzione dalla tassa di bollo.

Nei prospetti ed elenchi contenenti *cifre*, queste — sempre con un massimo di sei gruppi per ogni linea di testo originale come sopra detto — per esigenze tipografiche debbono seguire l'ordine progressivo in senso orizzontale e non in quello verticale.

Il prezzo degli annunci richiesti per corrispondenza, deve essere versato a mezzo del conto corrente n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Roma, indicando a tergo del certificato di allibramento la causale del versamento. L'Amministrazione non risponde dei ritardi causati dalla omissione di tale indicazione.

Agli inserzionisti viene inviato giustificativo come stampa ordinaria. Coloro che volessero ricevere tale giustificativo a mezzo raccomandata espresso, dovranno aggiungere L. 8.000 per spese postali.

**Affinché la pubblicazione degli avvisi di convocazione di assemblee e di aste possa effettuarsi entro i termini stabiliti dalla legge, è necessario che gli avvisi medesimi, quando vengono spediti per posta, pervengano all'Ufficio Inserzioni almeno 23 giorni prima della data fissata. Tutti gli avvisi presentati agli sportelli dell'Ufficio Inserzioni di Roma vengono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* 5 giorni feriali dopo quello di presentazione.**

Gli avvisi da inserire nei supplementi straordinari alla *Gazzetta Ufficiale* (Bollettino Estrazioni) saranno pubblicati alla fine della decade mensile successiva alla data di presentazione.

## AVVISO AGLI INSERZIONISTI

Gli annunci dei quali si richiede la pubblicazione nel «Foglio delle Inserzioni» della *Gazzetta Ufficiale* a norma delle vigenti leggi civili e commerciali, debbono essere firmati dalla persona responsabile che fa la richiesta, con l'indicazione — ove occorra — della qualifica o carica sociale. La firma deve essere trascritta a macchina oppure a stampatello. In caso contrario non si assumono responsabilità per eventuale inesatta interpretazione da parte della tipografia.

Per gli avvisi giudiziari è necessario che il relativo testo sia accompagnato dalla copia autenticata o fotostatica del provvedimento emesso dall'Autorità competente. Tale adempi-

mento non è indispensabile per gli avvisi già visti dalla predetta Autorità.

Se l'annuncio da inserire viene inoltrato per posta, la lettera di accompagnamento, debitamente firmata, deve riportare anche il preciso indirizzo del richiedente nonché gli estremi del pagamento effettuato (data, importo e mezzo del versamento).

Se, invece, la richiesta viene fatta agli sportelli dell'Ufficio Inserzioni oppure presso le librerie concessionarie da un apposito incaricato, quest'ultimo deve dimostrare di essere stato delegato a richiedere la inserzione.



\* 4 1 1 1 1 0 0 0 8 0 9 3 \*

**L. 7.800**